



Aproximación teórica al análisis de la política de vivienda en España, aplicando un método basado en el neoinstitucionalismo centrado en los actores

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER
Sociología de las Políticas Públicas y Sociales

Autor
Jorge Crespo Aguirre

Directora
María Victoria Sanagustín Fons

Facultad de Economía y Empresa
Curso 2013-2014

Introducción.....	4
I. Las políticas públicas	6
1. Marco conceptual	7
1.1 Definición de política pública.....	7
1.2 Enfoques analíticos de las políticas públicas	7
1.3 Significado de las políticas públicas	8
1.4 Perspectiva jurídica	9
1.5 Tipos de políticas públicas.....	10
1.6 Participación.....	10
1.7 La evaluación.....	11
1.8 La necesidad de analizar las políticas.....	11
1.9 Modelos teóricos de análisis	12
1.10 Otros modelos	13
II. El método de análisis	16
2. Marco teórico.	17
2.1 Introducción.....	17
2.2 Elementos básicos en esta perspectiva.	17
2.3 Las políticas públicas.....	17
2.4 Actores.....	20
2.5 Reglas institucionales.	23
2.6 Recursos.....	29
III. Política pública de vivienda en España.....	34
3. Aproximación teórica.....	35
3.1 Antecedentes históricos	35
3.2 La vivienda como política pública.....	36
3.3 Instrumentos aportados por los planes de vivienda.....	38
3.4 Los actores.	42
3.5 Las reglas institucionales	47
3.6 Desde la aprobación de la Constitución hasta 1982.....	51
3.7 El PSOE, desde 1982 hasta 1996.....	52
3.8 El PP, desde 1996 hasta 2004.....	56
3.9 El PSOE, desde 2004 hasta 2011.....	59
3.10 El PP, desde 2011 hasta hoy.....	61
Conclusiones.	63
Bibliografía.	65

Introducción.

Este trabajo de aproximación teórica al análisis de la política de vivienda en España, aplicando un método basado en el neoinstitucionalismo centrado en los actores, y cuyo contexto es la sociología de las políticas públicas, se desarrolla sobre tres líneas básicas de estudio y análisis.

A modo de contexto conceptual, la primera línea correspondiente al capítulo 1, es un acercamiento a las teorías sociales que se han desarrollado sobre las políticas públicas, consideradas como la acción del Estado por excelencia y la manera en la que el Estado se relaciona con la sociedad civil, creando, cambiando o eliminando manifestaciones sociales.

Se revisan algunas de las principales corrientes que tratan de explicar los fundamentos de la acción del Estado, es decir, procurar conocer qué es lo que hay detrás de dicha acción que empuja a un sistema político-administrativo a actuar de una manera más o menos proactiva y prescriptiva.

En ocasiones, la necesidad de modificar mecanismos con importantes consecuencias sociales, se ve compelida por grupos de intereses, ajenos al interés de la sociedad global. ¿A quiénes benefician esas acciones del Estado?, o ¿son neutrales y benefician a todos?, ¿por igual, o a unos menos y a otros más?

La pregunta se ha tratado de contestar mediante teorías que inicialmente planteaban unas ideas sencillas y directas, pero con el tiempo se ha llegado a composiciones muy complejas.

Estas teorías dibujan una imagen del Estado polifacética y multinivel, que como organización es suma de muchas otras, las cuales están relacionadas con una base más consensual que jerárquica, pero coexistiendo ambas formas de relación. En este contexto, las teorías se acumulan y generan otras nuevas teorías que nos aproximan a la idea actual de Estado.

En el capítulo 2 y como contexto teórico, se describe un método de análisis de las políticas públicas, fundamentado en el NIS (Nuevo Institucionalismo en Sociología) basado en los actores.

Es un método que utilizando los elementos más sobresalientes de la teoría mencionada, analiza las actuaciones de cada actor según sus estrategias en el ámbito de las políticas públicas. En este método se revisan las opciones que tiene cada actor para lograr satisfacer sus intereses sin olvidar que se mueven en instituciones que condicionan su actuación y con recursos que generalmente son limitados.

En este capítulo, la línea argumental seguida es una aproximación a los principales elementos que componen la política pública sin entrar en las distintas fases de su creación, implementación y evaluación posteriores.

En el capítulo 3, y como ejercicio práctico se hace un análisis teórico, basado en el método propuesto, de la política pública de vivienda desarrollada por el Estado español desde la aprobación de la Constitución en 1978.

No se revisan las fases que acaban en la implementación; y el análisis se queda prácticamente en el nivel del Estado central, sin entrar en exceso a considerar las actuaciones concretas en materia de vivienda que las Comunidades Autónomas realizaron, o la decisiva influencia de la unión con Europa.

Ello, sin obviar las imprescindibles referencias a los decisivos e influyentes actos de integración, primero en la Comunidad Europea, y después, en la Unión Económica y Monetaria del Tratado de Ámsterdam. Tampoco y de mayor importancia en el contexto de esta política, se evitan las referencias a las actuaciones de las Comunidades Autónomas para salvar sus competencias frente a la acción expansiva del Estado.

El análisis se hace prácticamente desde un punto de vista jurídico propio del sesgo proporcionado por mi formación. Pero sin dudar en utilizar, los fundamentos del análisis actancial que se nos ha proporcionado durante el curso, un análisis cualitativo más adecuado a este método, así como todos aquellos fundamentos teóricos de derecho, sociología y economía proporcionados durante el curso.

Un análisis más cuantitativo no lo he considerado adecuado ya que sobre los resultados de estas políticas hay ya mucho y no añadiría nada de interés, aparte de no ser el objeto de este trabajo. Sobre las relaciones entre los actores, especialmente en lo que concierne a las constelaciones de actores, entiendo se que requiere de un conocimiento estadístico más amplio y consolidado del que este autor posee.

La razón por la que se ha elegido la política de vivienda como práctica de la política ha sido porque, además de su larga trayectoria, esta política se ha implementado como desarrollo del mandato constitucional del art. 47. Sin embargo el análisis descubre que los objetivos más influyentes es estas políticas están bastante lejos del citado artículo y aunque queda justificado que se realicen en sede de otros artículos constitucionales, el contenido del artículo 47 queda encomendado en gran medida al esfuerzo vocacional de muchos ciudadanos como meros ciudadanos, en el más estricto sentido de esta palabra.

Por último se plantean una serie de conclusiones relacionadas con cada uno de los capítulos anteriores y en las que se incluyen un resumen objetivo de los aspectos tratados en los mismos, todo ello desde una mirada subjetiva y constructivista fundamentada en la teoría del *policy analysis* y que intenta comprender la actuación del Estado en materia de vivienda a lo largo de los últimos años en nuestro país.

Se trata de una aproximación teórica utilizando y aplicando un método de análisis de una política pública que para el autor ha supuesto un nuevo campo de conocimiento que explorar, del que este trabajo es el producto primero, sucinto y resumido de este acercamiento.

I. Las políticas públicas

- 1. Marco conceptual
 - 1.1 Definición de política pública
 - 1.2 Enfoques analíticos de las políticas públicas
 - 1.3 Significado de las políticas públicas
 - 1.4 Perspectiva jurídica
 - 1.5 Tipos de políticas públicas
 - 1.6 Participación
 - 1.7 La evaluación
 - 1.8 La necesidad de analizar las políticas
 - 1.9 Modelos teóricos de análisis
 - 1.9.1 modelo de influencias
 - 1.9.2 Perspectiva del funcionamiento del Estado
 - 1.9.3 Desde los resultados
 - 1.10 Otros modelos
 - 1.10.1 El modelo neocorporativista
 - 1.10.2 El modelo neoinstitucionalista
 - 1.10.3 Las redes públicas (policy network)

1. Marco conceptual

1.1 Definición de política pública

En español se traduce *policy* y *politics* de la misma manera, política. El segundo término es el más frecuente y conocido, y se refiere de manera muy resumida, a la interrelación entre los actores públicos.

Policy se traduce como un sistema, un programa, un plan de alto nivel que abarca objetivos generales (Merriam-Webster Dictionary). Con el adjetivo public, public policy, se traduce como política pública y hace referencia a la acción planeada y programada que realiza el Estado en un sector, zona geográfica o para resolver una problemática. El objetivo de la acción puede ser social, económico, político, energético o cultural.

Desde los años 50 se comienzan a programar medidas que parten de unas decisiones y de unos planes del Gobierno. Tras pasar por varias fases relacionadas con la puesta en práctica, se convierten en acciones que modifican a la sociedad. Pueden resolver un problema, estructurar una solución, distribuir, redistribuir, regular o constituir.

El comienzo es un hecho social que se considera un problema que hay que resolver, un Gobierno que decide resolverlo, una solución que es planeada, desarrollada y aplicada y el problema acaba resolviéndose.

Los analistas plantean diversas definiciones de lo qué es política pública. Por política pública se entienden distintas concepciones, todas relacionadas con la acción de gobierno, pero con variaciones acerca del porqué. Y de esa definición que se dé de política pública va a ir el objeto del estudio.

La definición de Meny y Thoenig, *“es el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad”* (según citan Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2008), se centra en el aparato político-administrativo del Estado y en su interrelación con la sociedad. No es solo un actuar del Estado, sino que además produce en la sociedad una respuesta que afecta a la misma política. Por tanto, si examinemos los resultados de una política pública, tendremos que examinar también la incidencia, a cualquier nivel, de la ejecución de esa política en la sociedad.

Hay otros autores que consideran a la expresión política pública omnicomprensiva de la acción del Estado, entendiendo que cualquier actuación del sistema político-administrativo siempre está cubierta por una política pública.

1.2 Enfoques analíticos de las políticas públicas

Las políticas públicas tienen diversas perspectivas en función del enfoque que aplique el analista, aunque parece claro que habrá que huir de aquellos enfoques que intentan simplificar la realidad. El planteamiento ha de ser multidisciplinar porque las políticas públicas lo son.

Para unos autores las políticas públicas son la forma en la que se llevan a cabo los planes del gobierno, esto nos lleva a las parafernalias propias de la democracia, programas electorales, discursos inflamados, promesas electoralistas, elecciones, muchas de ellas difíciles de cumplir y que son incluidas en políticas públicas.

Otros ven las políticas públicas como la manera en la que se maneja la economía evitando los picos en los ciclos, los sobresaltos, permiten el crecimiento, y convierten a la sociedad en el entorno adecuado de realización individual; para otros es la forma en la que se ataca a la pobreza, a la exclusión y a los graves problemas que esas situaciones conllevan.

Para otros, las políticas públicas son lo esencial de la acción pública, puras instituciones y organismos.

Lo que es indudable es que afectan a sectores diversos, desde un punto de vista sectorial, e instrumental, y por ello y aunque se elija un concreto y limitado contexto disciplinar, no quedará más remedio que dejar un hueco por donde se puedan examinar a la luz de otras disciplinas. No es difícil ver que cualquier política afecta a muchos órdenes de la vida social, por lo que cualquier análisis de una política no estará completo si no hace, al menos alguna, referencia a su carácter polifacético.

1.3 Significado de las políticas públicas

Los gobiernos a lo largo de la historia han desarrollado actos políticos, en la mayoría de ocasiones, ajenos al bienestar de la gente, después había que resolver algún problema concreto, hambrunas, sofocar rebeliones.

Es después de la segunda guerra mundial y en un clima cuasi empresarial, cuando los gobiernos de Europa occidental asumen la necesidad de gestionar para todos, y no únicamente para una clase social.

Los partidos cuando llegan al poder traen una cartera repleta de proyectos, planes, promesas que deben empezar a planificar e implementar. También se encuentran con otros proyectos, planes y promesas realizados a medias, con presupuestos asignados y recursos invertidos y que no se pueden abandonar. Esto supone un peso con el que hay que cargar, “todo gobierno una vez en el poder, dispone de un margen de maniobra extremadamente limitado para tratar nuevos problemas públicos [...] la nueva mayoría política se ve en la necesidad de asignar gran cantidad de recursos a las políticas en marcha, es el llamado efecto sombra” (Rose y Davies, 1994, citados por Subirats, et al, 2008).

Una opción es revisar, recortar o ampliar, asignar y eliminar partes de la política. Sin embargo hacer eso siempre es problemático y una mejor solución es buscar algún tipo de reactivo en la sociedad que con la oportuna mediatización, permita tomar decisiones drásticas para disminuir la carga de los compromisos anteriores.

La realización de esas políticas se ha hecho a través de los poderes tradicionales del Estado y de la Administración, que obedeciendo a las normas superiores, organizan, controlan y disponen la utilización de los recursos de un modo eficiente, y aplicando las directrices basadas en principios constitucionales.

En las políticas públicas se diseñan y ejecutan todas las acciones, de forma ordenada, integrada, coherente, con objetivos más o menos explícitos y con asignación de competencias, funciones y responsabilidades y las correspondientes partidas presupuestarias. Las rutinas burocráticas de los órganos responsables se encargan de mantener viva esa forma de gestión.

Las políticas públicas son por tanto, una respuesta a la forma de relacionarse el Estado con la Sociedad de los años 50. El Estado debía cumplir los requisitos de cualquier otra empresa, especialmente en eficacia y eficiencia y con el objetivo de minimizar gastos, incrementar beneficios y producir en la comunidad una sensación de bienestar.

1.4 Perspectiva jurídica

Los juristas nos conformamos con mirar las normas y si lo que dicen cumple los principios constitucionales y respetan la jerarquía normativa, y además el incumplimiento de las normas está sancionado, la política pública es adecuada.

Pero actualmente las normas no son el todo de una política pública sino que se desarrollan a través del llamado derecho regulatorio.

La complejidad en la vida actual, la imposibilidad de que la Administración regule y controle todas las actuaciones, la pretensión de querer hacerlo por parte de la Administración, y las garantías para el ciudadano, exigibles cuando la Administración actúa, han llevado al Estado a permitir que agentes privados puedan regular en algunos ámbitos.

Agentes privados a los que se les proporciona una cobertura legal mediante el derecho regulatorio, y se les permite una discrecionalidad no sujeta a los procedimientos garantistas propios de la Administración.

Aunque el derecho regulatorio tiene mucha relación con los grandes sectores económicos, la aparición de sectores emergentes que no encajan en las instituciones clásicas del derecho y con las pretensiones neoliberales de desregulación, es un instrumento que flexibiliza el acceso del Estado a diversos sectores.

Siguiendo a Calvo García, (2005), el derecho regulatorio se caracteriza por una amplia variedad de instrumentos normativos, incluso con difícil encaje en la jerarquía normativa, déficits de legitimidad, incremento de la discrecionalidad, criterios de oportunidad, control positivo mediante autorizaciones, subvenciones, prestaciones, implementaciones y evaluaciones, y un control negativo, mediante monitorizaciones, inspecciones y correcciones con sanciones a veces sujeta a negociaciones y evaluaciones. Y en caso de conflicto, siempre se prefiere los sistemas de arbitraje o mediación que la vía jurisdiccional.

No es un derecho garantista e incluso tiene una dudosa legitimidad democrática, pero es la respuesta que los poderes políticos han dado a algunas demandas sociales, sin que, de momento, haya habido una reacción, al margen de la producida en los entornos académicos, que obligue a reconsiderar estos instrumentos jurídicos.

1.5 Tipos de políticas públicas

El objeto de las políticas es muy diverso y por eso, los elementos propios de cada una son muy diferentes, no resulta lo mismo desarrollar una política pública sobre inmigración que sobre energías renovables.

Como un modo de acercamiento, Theodore Lowi definió la arena de poder como el espacio definido, estructurado y limitado por una política pública y que contiene todos los elementos que intervienen, incluidas las relaciones entre estos.

Y definió cuatro clases de políticas con sus notas características:

- Políticas constitutivas o institucionales: establecen las relaciones de poder y los sistemas de decisión, son reglas que regulan reglas. Afectan a todos y no tienen una coerción inmediata.
- Políticas distributivas: Establecen y asignan recursos, capacidades, son sede del logrolling, del clientelismo, del traspaso de información y recursos desde el entorno público al entorno privado. Afectan a nivel individual y la coerción es remota.
- Políticas regulativas: regulan o controlan la actividad de individuos aunque son de aplicación colectiva y su incumplimiento suele acarrear sanciones a nivel individual.
- Políticas redistributivas: Transfieren recursos de unos grupos sociales, regiones o sectores a otros, es decir, otorgan beneficios a unos grupos repercutiendo los costes sobre otros grupos. Afectan a todos y las sanciones son inmediatas.

Esta no es la única clasificación y ha sido muy revisada, pero es muy ilustrativa para aproximarse al conocimiento de las políticas públicas.

1.6 Participación

Uno de los efectos que ha producido la preocupación por una gobernanza eficaz y eficiente ha sido un crecimiento del interés de la ciudadanía por los temas de Gobierno.

Ya no basta con esa legitimidad de las elecciones que permite vía libre en la actuación política. Cada vez se exige más el derecho a participar en las decisiones que afectan a los ciudadanos. La necesidad de contar con un refrendo a la legitimidad que da la mayoría es importante. Y cada vez hay más iniciativas en ese sentido y también por parte de los poderes públicos.

Pero también es posible que sea un instrumento con el que el poder cuente para minimizar los costes de gestión relacionados con la necesidad, cada vez más exigida, de que las políticas públicas obtengan los resultados pretendidos cumpliendo directrices de eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Esto da a la gestión del gobierno una legitimidad secundaria o legitimidad del resultado (Scharpf, F. W., 2000).

Por tanto, la participación en la toma de decisiones es una manera de disminuir las consecuencias negativas en el caso de que la política implementada no resuelva la problemática planteada.

Esa participación se viene articulando con diferentes sistemas, desde organizaciones que participan en las decisiones y la gestión, hasta la búsqueda de mecanismos de decisión basados en comunicaciones que potencian la participación ciudadana a través de la red, mediante sistemas cuyo objetivo como dice Moreno Jiménez, es *“la búsqueda del conocimiento, entendido éste como interpretación de la información efectuada por los actores participantes en la resolución del problema”*.

1.7 La evaluación

Por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales y el RD 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios se creó AEVAL, Agencia Estatal que realiza la evaluación de las políticas públicas.

En el caso de políticas públicas esta evaluación se hace a petición del Gobierno. La evaluación es sistemática y profundizando en el conocimiento de la materia y comparando objetivos propuestos con resultados obtenidos. AEVAL evalúa los resultados ex post pero también desarrolla una evaluación del proceso a largo de la vida de la política pública.

1.8 La necesidad de analizar las políticas

Para muchos autores existen carencias muy claras si se trata tan solo de medir los resultados, porque el Estado necesita cada día más justificar los pasos hasta llegar a los resultados.

Después del fracaso de otros sistemas políticos la democracia ha quedado como el mejor sistema político conocido hasta hoy, pero ahora hay que profundizar en sus instituciones y en sus procedimientos.

Siempre hay distintos niveles, y según la página de World Audit dedicada a valorar la democracia según el respeto a los derechos humanos, derechos políticos, libertad de expresión y nivel de corrupción pública, la democracia ya es el sistema político del 56% de los países del mundo. Cada uno le pondría sus “peros”, ¿qué contenido tienen los derechos civiles y políticos?, o ¿cómo se valora la libertad de prensa?

Dentro de esos niveles de democracia la ciudadanía trata de incrementar su participación y ahora las decisiones gubernamentales son más contestadas. Las elecciones y la posterior asignación de escaños, las listas cerradas, los diputados que corresponden a cada circunscripción; todo es materia de discusión, polémica y posiciones encontradas.

Es comprensible que personas adultas que dirigen sus vidas e intentan satisfacer sus necesidades, vean esa satisfacción comprometida por decisiones de personas que no representan sus intereses. O no se sienten representados en unas Cámaras Legislativas que legislan poco y que por el juego democrático de mayorías únicamente ratifican las decisiones del Ejecutivo.

Un acercamiento a la participación de la ciudadanía en las decisiones del Estado es a través de comprender la función que desarrolla, como lo hace y por qué. Eso es posible a través del análisis de las políticas. Explicar el porqué de una política, lo que se pretende resolver con ella, como se ha tomado una decisión y por qué esa y no otra.

1.9 Modelos teóricos de análisis

Para analizar las políticas públicas es necesario que el analista comience por definir como entiende su objeto de estudio.

Si las políticas públicas son la forma en la que se realiza la acción de Estado en la sociedad, se comienza por definir la función asignada al Estado en su rol de generador, planificador y controlador de la agenda pública.

1.9.1 modelo de influencias

Meny y Thoening (según citan Subirats et al.), clasifican los modelos de pensamiento sobre la interpretación que se puede dar a la función del Estado en tres modelos teóricos:

- **El modelo pluralista**, donde el Estado aparece como una ventanilla que atiende las demandas sociales, y las políticas públicas serían esa respuesta. El análisis comprobaría la optimización y racionalización de los recursos que confluyen en la implementación de la política pública. Según estos autores, y dada la premisa de la racionalidad, si no hay política pública es que no hay problema que resolver.

El enfoque pluralista ha sido muy criticado por diversas razones, en palabras de Robert Dahl “el pluralismo no significa que todos los ciudadanos estén dentro del proceso político, se pone de manifiesto [...] que los ingresos, la riqueza y los recursos políticos no están distribuidos de forma equitativa”.

- **Los modelo neomarxista y neomanagerial**, interpretan la acción política alrededor de la idea de que el Estado es un instrumento al servicio de un grupo que, o bien es la clase social dominante, enfoque marxista, o bien un grupo con intereses específicos, enfoque neomanagerial. En este contexto el Estado no es independiente sino que está parasitado por clases o grupo que obviando el interés general, utilizan al Estado para la consecución de sus intereses privados.
- **Los modelos neocorporativista y neoinstitucionalista**, interpretan que las parcelas de poder propias a las organizaciones públicas son disputadas por distintos actores en cada una de las políticas públicas y en cada una de las etapas por las que discurren las mismas. el enfoque neocorporativista y el enfoque neoinstitucionalista pertenecen a este tercer modelo. A este modelo se le ha ido incorporando una visión de red que analiza las interacciones entre los actores.

1.9.2 Perspectiva del funcionamiento del Estado

Una perspectiva distinta para analizar las políticas públicas, es la que se realiza para comprender la lógica o la operatividad de la acción pública, tratando de entender el funcionamiento del Estado y los ámbitos de convivencia colectiva. Se busca la eficacia a través de la racionalización con dos líneas diferentes, el conocimiento de los procesos de formulación y ejecución de las políticas y la otra avanza por los procesos cognitivos que se utilizan en la formulación y ejecución de las políticas. El Estado se considera un sistema político administrativo complejo, heterogéneo y cuyo funcionamiento es necesario comprender para poder hacer predicciones. Esta manera de analizar las políticas públicas

basa su marco teórico en diversas disciplinas, Administración, Análisis de Sistemas, Sociología de la Decisión, Sociología de la Acción Colectiva, Economía.

Dentro de esta perspectiva existen varios enfoques dedicados a estudiar diferentes facetas de las políticas públicas, procesos de decisión, estrategias de los actores, herramientas de intervención pública, estructuras institucionales de la Administración y por último, la política pública como el sistema en donde los actores públicos y privados desarrollan sus interrelaciones.

1.9.3 Desde los resultados

El tercer tipo de análisis que se hace, explica los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad, tanto por los objetivos como por sus efectos indirectos en ocasiones no previstos. En esta línea destacan el desarrollo de metodologías en procesos de evaluación y su influencia en la toma de decisiones en la gestión pública.

1.10 Otros modelos

El análisis de las políticas públicas puede tomar uno de los caminos propuestos, y en este trabajo se utiliza los modelos teóricos neocorporativista y neoinstitucionalista que parece que se adecuan más que el resto al objetivo pretendido.

El estudio de las políticas públicas admite perspectivas diferentes con modelos explicativos distintos dependiendo de la variable que se pretenda interpretar.

En este trabajo se trata de una aproximación a la forma en la que los actores son incluidos en las políticas públicas por una normativa y el modelo que más se acerca a esa idea es el neoinstitucionalista sin evitar aquellas otros modelos que puedan ser más idóneos para dar una explicación en algún otro caso concreto.

Se revisarán brevemente estos modelos, y para terminar las *policy network*, redes públicas.

1.10.1 El modelo neocorporativista

El neocorporativismo, muy resumidamente, supone que mediante mecanismos de representación de intereses establecidos legítimamente, incluso ajenos a la representación, asociaciones empresariales y de trabajadores legalmente reconocidas por el Estado, toman parte en la elaboración de decisiones públicas, consensuando estrategias y objetivos, principalmente en el ámbito de políticas de empleo, limitaciones salariales y otras políticas. Este tipo de acuerdos se realizan a espaldas de los órganos legislativos que únicamente aprueban lo pactado (Castro, A. M. R., 1986).

Para Bobbio, (Bobbio, N., 1984), las grandes organizaciones de intereses no presionan sino que son incorporadas al proceso de formación gestión de las decisiones.

Se suele hablar de concertación de la política económica refiriéndose al hecho de que esas organizaciones son sistemáticamente consultadas por los gobiernos para adoptar medidas políticas. Este concepto incluye un fuerte grado de institucionalización de las relaciones. Se ha hecho referencia a estos colectivos como “grupos de presión”.

1.10.2 El modelo neoinstitucionalista

El nuevo institucionalismo está basado en la idea de que el marco institucional condiciona la actuación de los individuos.

Las diferentes vías doctrinales dan más o menos importancia a ciertos elementos que básicamente son comunes a todas. Y así, en el **institucionalismo racionalista**, es el agente el centro de la decisión. La institución lo ayuda o lo lastra para satisfacer sus intereses. El actor siempre actúa óptimamente frente al comportamiento del resto de actores y frente a las limitaciones institucionales. La función de las instituciones es regular, estabilizar y reducir la incertidumbre (Zurbruggen, C., 2006).

En la versión **culturalista** son las instituciones las que marcan objetivos y la estrategia, ya que ellas determinan los intereses de los actores. Las instituciones son producto del contexto político, social e histórico. “Las instituciones son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”, (según March y Olsen citados por Zurbruggen, C., 2006).

Según la vía doctrinal, las reglas que conforman las instituciones pueden ser formales o no, procedimientos y normas o también, convenciones sociales, símbolos, ritos, costumbres, significados, a partir de los cuales los actores interpretan la sociedad.

Actualmente se acepta la combinación del **enfoque centrado en los actores**, con el **enfoque centrado en las instituciones** y el **enfoque culturalista**, produciendo una estructura integrada de actores e instituciones. Esta idea fundamental ha sido propuesta por diversos académicos con nombre diferentes que tienen en común haber fundido paradigmas para ajustar la teoría a la realidad observada. En esta línea, Mayntz y Scharpf, 1995, Ostrom, Gardner y Walter, 1994, Burns, 1985, M. Zum, 1992, (citados por Bedoya, M. R., 2010).

En este último enfoque se ofrece una perspectiva relacional entre actores e instituciones que se podría resumir en lo que sigue:

- Las instituciones son la principal fuente de información de los actores.
- Las instituciones son el principal factor de influencia en sus decisiones.
- Esa influencia no es determinista, existen opciones.
- Por esto, los actores actúan con intencionalidad, la de obtener resultados preconcebidos.
- Cada actor está institucionalmente constituido.
- Las reglas habilitan su constitución, su permanencia y su actuación.
- Las reglas definen criterios de pertenencia, recursos disponibles, esfera de actividades, principios rectores.

En este enfoque hay que añadir dos elementos más para analizar, la **constelación de actores** que se compone de:

- los actores incluidos,
- sus posibles estrategias,
- los resultados
- sus preferencias

y el último elemento serían los **modos de interacción**, es decir, las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros teniendo en cuenta el contexto institucional en el que se desenvuelven (Zurbriggen, C., 2006).

1.10.3 Las redes públicas (policy network)

El concepto de red pública ha ayudado a muchos analistas de las políticas públicas a describir cómo se producen las decisiones en un ámbito normalmente muy complejo. La idea sugiere actores interrelacionados e interactuando mientras revisan problemas, imaginan soluciones o calculan resultados.

Desde los años 60 se ha venido hablando de las redes públicas para explicar los subsistemas políticos, un limitado número de actores, miembros de agencias gubernamentales, comités del congreso, grupos de interés, elaboran un área particular del sistema político. A estas se les conoce como comunidad política, pocos participantes, un nivel muy alto, dominio de temas y altos intereses económicos. (Marsh y Rhodes, citados por Zurbriggen, C., 2003).

Sin embargo también aparece una red más amplia en donde aparecen aquellos que pueden influir en la política. Son las denominadas redes de asuntos. Los actores entran y salen y no todos están todo el tiempo. Se basan en el pluralismo, la especialización y la fragmentación.

Las redes públicas son utilizadas como una herramienta de análisis para explicar las relaciones institucionalizadas de intercambio entre organizaciones de interés y el Estado, (Zurbriggen, C., 2003).

Actualmente es imposible formular o implementar políticas sin la participación de organizaciones privadas, redes públicas, que tiene un papel relevante frente al del Estado en pleno declive, de esta manera la política es realizada por organizaciones privadas y públicas. Esto es una señal de que la forma de hacer política ha cambiado. (Zurbriggen, C., 2003).

II. El método de análisis

2. Marco teórico.

2.1 Introducción.

2.2 Elementos básicos en esta perspectiva.

2.3 Las políticas públicas.

2.3.1 Elementos constitutivos.

2.3.2 Las fases de una política pública.

- a. Percepción del problema
- b. Definición política e inclusión en la agenda
- c. La fase de formulación política
- d. Programación y decisión en políticas públicas.
 - i. El programa de actuación político administrativo
 - ii. El acuerdo de actuación político administrativo
- e. La fase de implementación
- f. La fase de evaluación

2.4 Actores

2.4.1 El espacio de una política pública

2.4.2 Tipos de actores

- a. Los actores públicos
- b. Los actores privados

2.4.3 El triángulo de los actores en una política pública

2.5 Reglas institucionales.

2.5.1 ¿Qué son las reglas institucionales?

- i. Normas sociales
- ii. Normas contractuales voluntarias
- iii. Estructuras estatales

2.5.2 ¿Cómo evolucionan las reglas institucionales?

- i. Cálculos oportunistas y herencia institucional
- ii. Demandas sociales y barreras estructurales
- iii. Presiones externas y mediación interna

2.5.3 La operacionalización del concepto de reglas institucionales

- i. La jerarquía de las instituciones
- ii. Las tensiones entre las políticas institucionales y las reglas institucionales específicas de las políticas públicas
- iii. Tipología de las reglas institucionales: del actor al acuerdo institucional

2.6 Recursos

2.6.1 Tipos de recursos

- a. Derecho, recurso jurídico
- b. El personal o los recursos humanos
- c. El dinero o los recursos económicos
- d. La información o los recursos cognitivos
- e. La organización, los recursos relacionales e interactivos
- f. El consenso o los recursos de confianza
- g. El tiempo o los recursos cronológicos
- h. Las infraestructuras o los recursos patrimoniales
- i. El apoyo político o los recursos de mayoría
- j. La fuerza o el recurso violencia

2.6.2 La gestión de los recursos.

- i. El principio de la gestión sostenible de los recursos
- ii. De la administración de los recursos en la gestión de las políticas públicas

2. Marco teórico.

2.1 Introducción.

En este trabajo se propone una aproximación al análisis de las políticas públicas según la metodología que proponen Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. et Varone, F., (2008).

Dicha metodología primeramente se fundamenta en un enfoque neoinstitucionalista, aunque no renuncia en ocasiones a estudiar la acción pública desde otros enfoques que puedan ser más adecuados para comprender mejor una acción o decisión de los poderes públicos.

2.2 Elementos básicos en esta perspectiva.

Los elementos que hay que considerar en este análisis son las políticas públicas en su propia sustantividad, los actores, las reglas institucionales y por último, los recursos.

Son éstos los cuatro elementos esenciales, ya que el análisis neoinstitucionalista considera a la política pública, como el producto de la interacción entre actores, colectivos o individuales, que sujetos a unas reglas formales o informales, utilizan unos recursos para resolver un problema.

Los **actores** mediante decisiones y acciones conforman una **política pública** para resolver un problema, y lo hacen persiguiendo la satisfacción de sus intereses, individuales o colectivos.

Sus decisiones y acciones están contextualizadas por **reglas institucionales** que se ven compelidos a cumplir o en última instancia a modificar.

Pero para conformar estas políticas según sus intereses, necesitan utilizar **recursos**, teniendo en cuenta que sólo podrán utilizar aquellos que las reglas institucionales les permitan hacerlo.

En última instancia, serán las reglas institucionales las que condicionen decisión y acción, permitiéndolas o restringiéndolas y a veces encaminándolas. Por ello, son estas reglas las que predeterminan las decisiones dentro de un contexto institucional y en el ámbito de las políticas públicas. Pero las reglas son producto de negociaciones entre los actores y por tanto, susceptibles de modificaciones.

2.3 Las políticas públicas.

Las políticas públicas son, en el ámbito dominante del análisis, las respuestas institucionales a estados sociales juzgados como problemáticos.

Sin embargo, no todos los problemas sociales generan políticas públicas, por diversas razones. En primer lugar, se puede dar la situación de que el problema sea identificado pero sin embargo exista una falta de visibilidad general del mismo.

En segundo lugar emergen cuestiones como la falta de representación de los afectados, porque no hay una intervención pública que sea viable o una solución técnica adecuada, porque no goza del consenso suficiente o porque el poder político administrativo no está interesado en resolverlo.

Hay un debate muy interesante sobre cómo se define un problema social y cómo accede a la agenda gubernamental, cómo se definen los grupos afectados, cuándo se decide y por qué no intervenir.

Estos puntos surgen de preguntas que pueden tener múltiples respuestas dependiendo de otros tantos factores que afectan a los que tienen que tomar las decisiones y como se reparten la forma de solucionarlos.

Las políticas son también una forma de ejercicio del poder, tratando de capturar electorado, favoreciendo corrientes de ideología similar, o simplemente **logrolling** (intercambio de favores), que, por ejemplo, en temas muy estratégicos aparece con bastante frecuencia.

2.3.1 Elementos constitutivos.

Según esta metodología, el listado de los requisitos para caracterizar a una política pública y que el analista debe revisar es el siguiente:

- Una política pública da solución a un problema público.
- Existen grupos en el origen del problema, y cuya conducta debe ser modificada de forma directa o mediata.
- Debe existir una coherencia en los instrumentos que se utilizan
- Existencia de decisiones y acciones
- Deben integrarse en un programa que no es aislado sino que es un continuum
- Los responsables de llevar a cabo este programa han de ser actores públicos o tener la legitimidad necesaria para actuar en su sustitución
- Existencia de actos formales que implementan las políticas.
- Naturaleza obligatoria de las decisiones y actividades.

2.3.2 Las fases de una política pública.

Se distinguen cuatro fases en la conformación y ejecución de una política pública, aunque hay autores que consideran como dos etapas diferentes, la definición del problema y la incorporación a la agenda, entre otros, Valdivielso del Real.

Consideramos,

- percepción del problema público, definición política e inclusión en la agenda.
- decisión y programación de la política pública que produce el programa de actuación político-administrativo y el acuerdo de actuación político-administrativo,
- la implementación con planes de acción y los actos propios de implementación donde se consideran los outputs característicos de la política pública
- la evaluación con los enunciados evaluativos acerca de los efectos.

Las fases están relacionadas con las disciplinas que tienen un mejor enfoque para analizarlas porque sus herramientas, sus dinámicas y sus productos mantienen una fuerte cohesión, y así la primera fase tiene una dinámica sociopolítica, la segunda sería más jurídica, la tercera organizacional y económica y la cuarta definitivamente económica.

a. Percepción del problema, definición política e inclusión en la agenda.

Para muchos analistas de las políticas públicas, ésta es la etapa más importante, en ella se va a generar lo que luego será la política pública. Ninguna situación *per se* es objetivamente un problema, para que lo sea se requiere de una construcción colectiva que facilite su percepción como tal. Por ello y para analizar el objetivo que pretende alcanzar una política pública, conviene estudiar esta construcción, y como se pasa de un hecho social a un problema colectivo.

Una política pública no es un proceso secuencial, en el que se define un problema, se diseña la solución, se implementa y finalmente se evalúa, sino que hay unos antecedentes. Estos proporcionan un marco de ideas sobre cuestiones que tienen que ver con ámbitos de funcionamiento respecto de cuestiones sociales y que dan ideas sobre lo que funciona y lo que no.

Las etapas de esta fase son:

- La creación del problema o construcción social del problema.
- Definición política.
- Los procesos de inclusión en la agenda política.
- Dinámica de la agenda.

b. La fase de formulación política. Programación y decisión en políticas públicas.

En esta fase aparecen dos productos:

i. El programa de actuación político administrativo

Donde se diseña mediante indicaciones precisas dirigidas al aparato administrativo los nexos jurídicos y de facto entre los grupos objetivo y las instancias públicas competentes para la implementación.

En función de este programa, el aparato administrativo desarrollará y realizará los actos formales necesarios para establecer los nexos entre los grupos a los que va destinada la política y los actores públicos competentes de su implementación.

ii. El acuerdo de actuación político administrativo

El acuerdo de actuación político administrativo de una política pública relaciona al conjunto estructurado de actores con potestades públicas a cargo de la implementación, y cuya función es convertir las directrices de la política en aplicaciones concretas.

c. La fase de implementación.

El término implementación ha sido un término controvertido, pero en la actualidad hace referencia al conjunto de procesos y actuaciones que, tras la fase de programación y acuerdo y en coordinación con ella, producen la realización concreta de los objetivos de una política pública.

Es la fase de ejecución o puesta en práctica. Comprende todas las decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que forman parte del acuerdo de actuación político-administrativo, enmarcadas por un programa de actuación político-administrativo que regula las reglas específicas a la política en cuestión.

Un momento muy importante en esta fase es la generación de los planes de acción, que son el conjunto de decisiones que se consideran necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas.

d. La fase de evaluación.

Determina los resultados y los efectos conseguidos por las políticas públicas. Se trata de analizar si los efectos perseguidos por esta política han sido los pretendidos, se ha resuelto el problema social, los grupos que tenían que cambiar la conducta lo han hecho, etc.

En esta metodología se plantea la inclusión de unos enunciados evaluativos definidos en cada etapa como parámetros en función de la eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

En esta última fase se analizan estos enunciados que revelarán si la política ha conseguido sus objetivos respetando esas cualidades.

2.4 Actores.

El acto es el Individuo, persona jurídica o grupo social, que actúa con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende y los objetivos que persigue.

“Es actor todo aquel que forma parte del campo estudiado en la medida en la que el análisis del comportamiento contribuye a estructurar ese campo” y “un individuo no accede a la condición de actor por su comprensión y control de los acontecimientos” según E. Friedberg y D. Segrestin (citados en Subirats et al (2008)

La ventaja de esta amplitud en la inclusión es que el analista incluye a todos los individuos y grupos sociales a los que concierne el problema. Los actores pueden intervenir activa o pasivamente, desde el principio o incorporarse más tarde, y su pasividad puede ser crucial para que se opte por una solución u otra. Se debe identificar a los actores a los que el problema colectivo a resolver incumbe de manera directa e indirecta.

Esta forma amplia de consideración se justifica porque si se toma solo como actores a los más emprendedores y activos se corre el riesgo de ocultar o no tener en cuenta factores explicativos del proceso y del contenido final de la política que está siendo analizada.

Se considera que los actores actúan de forma intencionada ya que su conducta permite estrategias con un cierto margen de actuación, en espacios económicos, jurídicos, sociales o culturales y en donde las normas carezcan de una excesiva concreción.

Sin embargo, los actores no son perfectamente racionales como ya se vio en las teorías de la racionalidad limitada, ya que la desigualdad en la información y otras razones de orden

emocional condicionan sus decisiones, y aún intentando satisfacer sus necesidades e intereses, también orientan su acción a la defensa de valores colectivos y al afianzamiento de reglas institucionales.

Se puede considerar por tanto, que el actor de una política pública tiene su racionalidad limitada por un conocimiento imperfecto, por unos condicionamientos emocionales, por la influencia de la organización en la que se encuadra y por el contexto en el que actúa. Esto supone que las acciones estratégicas pueden resultar equivocadas y como consecuencia de ello, iniciada la acción y visto el resultado, el actor podría variar su estrategia, incluso ajustando sus objetivos, ya que no es frecuente que el actor defina sus objetivos de manera clara, explícita y coherente.

Es importante analizar todas las acciones de los actores, aún en ocasiones en que aparezcan como incongruentes, ya que actúan adaptando su comportamiento a los límites, oportunidades, actitudes e iniciativas de todo el conjunto de actores. Los actores adoptarán una actitud ofensiva para aprovechar sus opciones, mientras que mantendrán una actitud defensiva para evitar las intromisiones en su esfera de acción.

2.4.1 El espacio de una política pública.

Las políticas públicas delimitan un espacio, la arena política de T. Lowi, en donde los actores interactúan, y ese espacio produce efectos en el comportamiento de los actores, las formas de intervención y el momento para hacerlo.

El estado de bienestar es gestionado por actores públicos del sistema político administrativo pero, y es un fenómeno cada vez más frecuente debido a la evolución democrática, no es extraña la intervención de otros actores cuyos intereses y objetivos se encuentran afectados por el objetivo de la política pública. En una política pública se genera una red muy compleja de interacciones, con perfiles difíciles de limitar, con relaciones en el plano horizontal, organizaciones con relaciones consensuales, y en el plano vertical, organizaciones que operan bajo relaciones de jerarquía.

La evolución de estos espacios y el comportamiento de los actores es muy variable, ya que en ocasiones aparecen actores que tratan de evitar que otros intervengan generando un lenguaje propio con circuitos exclusivos de información y evitando su exteriorización. A veces, actitudes o posturas minoritarias, por un cambio radical de la percepción, o la solución propuesta para el problema, o por una fuerte oposición, se vuelven dominantes y las relaciones entre actores se modifican.

2.4.2 Tipos de actores.

Los actores que se encuentran en una política pública son públicos y privados, los actores públicos a través de una política pública modifican la actuación de los actores privados.

a. Los actores públicos

Los actores públicos lo son porque están dentro de la esfera político-administrativa, bien con ese carácter o bien como asimilados a través de los diversos métodos que hay para hacerlo.

Los actores públicos se encuadran en el acuerdo político administrativo de las políticas públicas y se estructuran por las normas que rigen las competencias, las funciones y los procesos. Además existen otras reglas informales que son base en la elaboración y ejecución de las políticas.

En este acuerdo las bases son la responsabilidad pública y el control gubernamental directo. Esto no evita que los principios actuales del Estado de Derecho exijan la participación de los actores privados cuyos intereses se pueden encontrar afectados por la acción pública.

La llamada “huida del derecho administrativo” que describió Martín Retortillo, que con el fin de evitar los sistemas garantistas y a la vez poco flexibles del Derecho Administrativo, se dota a actores privados de las potestades propias del actor público. También ha obligado a ello el incremento en la complejidad de los temas, la creciente intervención del Estado en la vida social (Calvo García, M. 2005).

Tratando de ganar flexibilidad el Estado se sustrae al control administrativo trasladando muchas de sus acciones al estatuto de lo privado, aunque no por ello deje de intervenir en calidad de poder público. El Estado delega prerrogativas a sectores privados, mediante entes públicos creados por ley que con la libertad de iniciativa propia del sector privado asumen funciones públicas.

Resumiendo, para definir a los actores públicos implicados en una política pública se toma la noción de acuerdo político administrativo que comprende a todo el conjunto de actores públicos, estructurado y organizado por reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos, así como otras reglas institucionales más informales implicadas en la elaboración y ejecución de la política pública.

Esta noción se basa en la existencia de una responsabilidad pública y el correspondiente control gubernamental directo sobre tales actores. Por tanto el actor público está dotado de potestad pública, encuadrado en las organizaciones del sistema político administrativo, y es el referente importante y relativamente independiente para transformar ciertas demandas sociales en acciones estatales.

b. Los actores privados.

Los actores privados participan en la creación y estructuración del espacio de una política pública, y en principio sin ser sometidos a un control gubernamental.

Los actores privados son personas físicas o jurídicas, individualmente o en colectivos, que tienen intereses, o representan intereses y se pueden clasificar como sigue:

- grupos objetivos que son considerados políticamente como la causa directa o indirecta de un problema que originan de forma consciente o inconsciente, e incluso de forma oportunista o negligente. Las decisiones y acciones de los grupos objetivos son o pueden ser el destino final de una intervención concreta por parte los poderes públicos mediante una política pública que les impone obligaciones o les confiere derechos.

- Los beneficiarios finales comprenden las personas y las organizaciones o entidades que las agrupan a quién es el problema colectivo afecta directamente sufriendo sus efectos negativos. Tales actores pueden esperar como resultado de la ejecución de la política pública una mejoría en su condición económica, social, profesional o ambiental.
- Por último los grupos tercero incluyen conjunto de personas y las organizaciones que representan los intereses de tales personas, sin que la política pública les esté directamente destinada pero que como consecuencia de esa política verán que su situación individual o colectiva puede modificarse de manera más o menos permanente. Esta modificación puede ser positiva en cuyo caso estos grupos serán beneficiarios o negativa en cuyo caso serán afectados.

No siempre será fácil determinar en qué categoría se debe clasificar a cada actor, ni siquiera si estas categorías van a valer, ya que en ocasiones pueden surgir conflictos en los que un actor ya calificado pretenda estar, o sus intereses sean, los de una calificación distinta, una actor público con intereses privados o a la inversa, o un beneficiario que se siente afectado negativamente.

2.4.3 El triángulo de los actores en una política pública.

Los diferentes tipos de actores mencionados constituyen lo que se denomina el triángulo base de una política pública, las autoridades político administrativas, los grupos objetivo y los beneficiarios finales.

El analista debe identificar a los actores reales a quiénes el problema colectivo incumbe de una manera directa o indirecta, así como las hipótesis en las que se basa la acción pública.

Toda política pública supone una construcción teórica inicial cuya coherencia y racionalidad se pone a prueba, ya que implica una representación *a priori* de las medidas a implementar, de la conducta de los actores, del proceso a seguir, y de los efectos que se van a producir en el seno de la sociedad. A esta construcción teórica se le denomina modelo causal e incluye una **hipótesis causal** y una **hipótesis de intervención** cuyos análisis permiten identificar los nexos entre los diferentes actores y la manera en qué se modifican tras una intervención pública.

Errores en la hipótesis causal producen resultados ineficaces, a veces perversos. En ocasiones son los propios actores privados los que teniendo y controlando la información sobre el problema, han podido tergiversarla.

2.5 Reglas institucionales.

El estudio de la influencia de las reglas institucionales en la conducta de los actores, y como consecuencia de ello en las políticas públicas, ha seguido tres líneas principales.

El **paradigma institucionalista tradicional** que sostiene que las reglas institucionales determinan las decisiones individuales y colectivas. El individuo hace política pero en el marco de las instituciones constitucionales y respetando reglas formales.

El **paradigma conductista** que postula que los roles sociales, las normas informales y los valores personales de los individuos determinan su comportamiento político. En su versión más radical las instituciones se definen como cascarones vacíos.

Y el **paradigma de las decisiones racionales**, que interpreta las acciones políticas aplicando postulados y métodos de la economía neoclásica. El ámbito de lo político se asimila a un mercado en el que las decisiones colectivas constituyen equilibrios parciales resultantes de la agregación de las conductas individuales. El individuo toma decisiones estratégicas teniendo como objetivo maximizar su utilidad personal. Desde esta perspectiva las estructuras institucionales no son determinantes en la formación de las preferencias, sino que constituyen una manera de resolver los dilemas de la acción colectiva. Su aplicación empírica aborda las estrategias electorales de los partidos políticos.

A partir de los años 80 aparece una corriente de investigación que integra las ideas del “public choice” y las institucionalistas. Mientras que los partidarios del paradigma de las decisiones racionales descubren el rol estabilizador de las reglas institucionales, los seguidores del paradigma institucionalista estudian las interacciones estratégicas entre los individuos en el marco de las instituciones.

El institucionalismo postula que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente. El individuo al encontrarse atrapado entre las reglas institucionales formales e informales, adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y a las expectativas que las reglas proponen, pero al mismo tiempo las modifica mediante sus propias decisiones y acciones.

Para atender a esta multicausalidad, el analista debe tener en cuenta simultáneamente las conductas individuales y las estructuras o reglas institucionales.

2.5.1 ¿Qué son las reglas institucionales?

i. Normas sociales

Las instituciones son esencialmente culturales, además de reglas y procesos formales, añaden sistema de valores, símbolos, esquemas cognitivos y normas de comportamiento, y proporcionan a los individuos un marco que guía sus acciones individuales y de esta manera las convenciones sociales definen el papel de los actores.

ii. Normas contractuales voluntarias

El objetivo de las reglas institucionales es permitir una cierta previsibilidad en relación con el comportamiento de los otros actores y los resultados de la acción colectiva.

Desde el campo de la economía las reglas institucionales se entienden como acuerdos voluntarios entre los individuos que permiten disminuir la incertidumbre inherente a toda decisión colectiva dada la información imperfecta y las capacidades cognitivas limitadas de los actores.

iii. Estructuras estatales.

Los historiadores se inspiran en las teorías estructuralistas para acercarse a las instituciones desde esta perspectiva, las reglas institucionales afectan a las preferencias y a la identidad de

los individuos pero simultáneamente éstos las utilizan con ideas estratégicas para hacer valer sus intereses.

Un caso particular de las reglas y, desde un punto de vista más sociológico, son las denominadas reglas perversas que afectan al interior de una organización y que pueden tener repercusión también en el contexto social. Se trata de normas de difícil cumplimiento, en ocasiones, incluso leyes que la mayoría de la gente evita cumplir y por eso, generan tolerancia a la corrupción, bloqueando cualquier posibilidad de cambio. Sería un nuevo orden institucionalizado que nadie quiere cambiar.

Al margen de estas tres corrientes se detectan puntos de coincidencia. Todas las corrientes de investigación definen las reglas institucionales como estructuras y reglas formales explícitas, formalizadas jurídicamente, y normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad.

El análisis de políticas públicas debe integrar esta doble dimensión y preguntarse acerca de la estabilidad de las reglas institucionales, de los posibles conflictos entre ellas y de la influencia que puedan tener sobre la conducta política de los actores.

Además las reglas institucionales:

- establecen estructuras y procedimientos que pueden facilitar o limitar la participación política de los individuos y de los grupos
- facilitan o limitan la eficacia de las políticas públicas.
- materializan y fijan en el tiempo las relaciones de poder entre los grupos sociales
- manifiestan una estabilidad aparentemente muy elevada pero no inmutable.

Es importante para el análisis comprender la razón que hace posible la estabilidad y a la vez, la transformación de las reglas institucionales.

Hay consenso en la necesidad de interpretar las conductas políticas como acciones estratégicas guiadas por normas sociales. La racionalidad de los actores tiene límites en el plano cognitivo y en el plano institucional. Son racionales porque tienen un objetivo concreto y racional, y porque a través de sus conductas pretenden forjarse una identidad social y garantizarse un reconocimiento por parte de un grupo u organización. Así que formulan sus estrategias en función de las oportunidades que les brindan las reglas institucionales.

Para cada caso concreto debe determinarse si una institución influye sobre un comportamiento individual ampliando la información y los conocimientos a disposición de los actores en una perspectiva de transformación institucional, o sugiriendo un comportamiento compatible con las normas sociales vigentes en una perspectiva de cohesión y de socialización.

Algunas acciones estratégicas son decisivas para generar un cambio institucional, mientras que los comportamientos guiados por las normas sociales tienden a reforzar las reglas institucionales en vigor.

Cuando se analiza empíricamente una política pública específica hay que tener en cuenta tres dimensiones en relación con las reglas institucionales:

- reglas formales *versus* reglas informales
- instituciones estables *versus* instituciones dinámicas
- comportamientos estratégicos *versus* comportamientos fijados por normas sociales.

Entrecruzar estas tres dimensiones analíticas permite la formulación de diversas hipótesis.

2.5.2 ¿Cómo evolucionan las reglas institucionales?

i. Cálculos oportunistas y herencia institucional

Los autores inscritos en la perspectiva del *public choice* sostienen que los actores deciden crear una institución que represente una forma anticipada de negociar los objetivos, reforzando las diversas formas de cooperación y facilitando el cumplimiento de acuerdos. La opción institucional decidida *ex ante* es la que la colectividad entiende que generará menos problemas *ex post*.

Los actores ante la **ineficiencia** y la necesidad de corregir **efectos no deseados**, iniciarán un proceso de transformación institucional. El éxito de tales reformas dependerá de los recursos que posean los actores interesados en ellas. Se enfrentarán a lo que se denomina “la senda habitual”, reglas institucionales evidentemente estables a pesar de sus disfunciones.

La estabilidad de las instituciones y sus lentas reformas se explican a partir de los costes que soportan los impulsores de una modificación. Los innovadores deben estar dispuestos a pagar un alto precio por romper con una norma social. La emigración de actores en busca de eficiencia o un proceso de emulación de sistemas más eficientes se encuentran en los motivos de los cambios.

ii. Demandas sociales y barreras estructurales.

Esta segunda corriente explica las innovaciones institucionales a través de la inadecuación en un momento histórico dado, entre diversas reglas institucionales, o entre una institución y otros elementos de la realidad social.

Este desfase se origina porque las estructuras políticas y las dinámicas sociales no evolucionan con la misma velocidad. Esta falta de adecuación puede darse tanto a nivel de los resultados de la actividad organizacional como en lo que respecta a la legitimidad de una institución.

Se insiste en el hecho de que las instituciones suelen resistir a todo cambio por las siguientes razones:

- son ellas mismas las que estructuran las decisiones concernientes a su eventual reforma.
- las relaciones de poder en las reglas institucionales vigentes limitan las oportunidades de grupos sociales excluidos del ámbito de las tomas de decisiones para participar en las transformaciones institucionales.
- o bien personas que ocupan puestos de responsabilidad en las organizaciones orientan sus esfuerzos exclusivamente a sus intereses particulares, obviando o ignorando los intereses generales de la organización.

Ello explica por qué puede surgir una inadecuación entre las demandas sociales y las respuestas institucionales, sin que de este desfase deriven soluciones rápidas.

Los cambios institucionales se traducen en procesos de adaptación y de aprendizaje. La exploración de instituciones alternativas es menos habitual que las modificaciones marginales, y esto se refuerza porque frecuentemente las instituciones mantienen interrelación con otras reglas institucionales y por tanto hay que garantizar que sea compatible con los principios consagrados en otras.

iii. Presiones externas y mediación interna.

La tercera hipótesis parte del supuesto de que son los impactos externos a un sistema o la evolución de su entorno físico, económico, político, los que inducen las transformaciones institucionales. Pero el análisis de estos factores puede depender demasiado de la perspectiva seleccionada. Será muy diferente considerar una institución o el sistema en su globalidad.

Siempre será necesario tener en cuenta el contexto, dado que redefine los problemas colectivos a los que se enfrenta una comunidad sin perder de vista que las propias instituciones vigentes siempre mediatizarán esas variables contextuales haciendo su propia interpretación de los problemas.

Es importante distinguir analíticamente los diferentes tipos de transformaciones institucionales y explicar en qué medida tales reglas institucionales constituyen en sí mismas barreras a su propia reforma o a la de otras instituciones; o qué impacto externo influye sobre qué reforma institucional. Por ejemplo, en la actualidad en España se viene reclamando la reforma del Senado y, a pesar del convencimiento de la mayoría, eso no cambia.

El marco institucional no tiene porqué considerarse algo fijo, es algo que evoluciona y que depende de los resultados sustantivos que la acción pública obtiene. En definitiva los nexos entre las políticas sustantivas y las instituciones son complejos y pasan siempre por la mediatización que representa la conducta de los actores.

2.5.3 La operacionalización del concepto de reglas institucionales.

Se propone la combinación de dos perspectivas

- la primera inspirada en las ciencias jurídicas y administrativas se basa en la idea de la jerarquía de normas e instituciones.
- la segunda inspirada en la nueva economía institucional tiene como objetivo fundamental ubicar los diversos tipos de reglas que los actores negocian entre sí para gestionar sus interacciones.

i. La jerarquía de las instituciones.

Las organizaciones legislativas, judiciales y ejecutivas como estructuras fijan de manera estable las reglas de mediación entre los intereses sociales. Los **actores públicos** influyen mediante las políticas públicas en el desarrollo social y estructuran las políticas redistributivas entre los actores privados.

Es importante analizar detalladamente el peso determinante de los actores públicos y de las instituciones que les confieren tal peso.

Al adoptar una perspectiva de arriba abajo, *top down*, el analista puede distinguir en una política pública los siguientes niveles de reglas institucionales:

- Las reglas constitucionales que son las reglas constitutivas de un régimen político.
- Las reglas que regulan las organizaciones administrativas y paraestatales.
- Las reglas que regulan los acuerdos de actuación políticos administrativos propios de una política pública

ii. Las tensiones entre las políticas institucionales y las reglas institucionales específicas de las políticas públicas.

Las políticas institucionales son el conjunto de decisiones y acciones públicas que tienen como objeto garantizar y mejorar el funcionamiento del aparato estatal. Estas políticas afectan al Gobierno, a la Administración, a los órganos parlamentarios y judiciales y a otras instituciones del Estado. Su objeto es generar un marco de condiciones apto para la realización de las funciones del Estado, entre las cuales ocupa un lugar importante la gestión de políticas públicas sustantivas.

Cuando en ocasiones las instituciones obstaculizan el buen funcionamiento de una política pública es la justicia la que corrige las violaciones. Se observa que en algunas políticas públicas la mayoría de los actores involucrados están convencidos de que para el buen funcionamiento de la política se requieren reglas institucionales específicas que podrían llegar a oponerse a las reglas generales.

En la práctica, las fricciones entre las reglas institucionales generales y las específicas a las políticas públicas, se manifiestan bajo la forma de tensiones entre servicios administrativos y actores públicos reunidos en los acuerdos político-administrativos.

Cada vez parece menos posible llevar a cabo políticas sustantivas que sean tan legítimas que puedan prescindir en su base legal de la legitimación secundaria en forma de mecanismos de participación, concertación o consulta.

iii. Tipología de las reglas institucionales: del actor al acuerdo institucional.

La otra perspectiva que se utiliza para identificar y operacionalizar las reglas institucionales que influyen en las políticas públicas procede de una visión de abajo arriba, *bottom up*.

El analista debe adoptar el punto de vista de los actores a quienes incumbe el programa colectivo del que trata la política en cuestión. Se trata de identificar las reglas formales e informales a las que los actores privados y públicos recurren concretamente para hacer valer sus intereses, para manejar la forma de sus interacciones y para garantizar la eficacia de la política pública.

Tres categorías de reglas en su relación con los actores:

- Reglas que fijan el acceso a los recursos de las políticas públicas.

- Reglas que fijan las competencias y la naturaleza de las interacciones entre los actores públicos y privados.
- Reglas que fijan las conductas individuales.

2.6 Recursos

Las políticas públicas consumen recursos que influyen desde el principio y de manera significativa en los resultados intermedios y finales de una política pública.

Tradicionalmente se ha entendido como recurso únicamente el derecho, las bases legales y reglamentarias, los recursos económicos y personales. En la actualidad se ha puesto de relieve que la información, la organización, las infraestructuras públicas, el tiempo y el consenso pueden considerarse también como recursos de políticas públicas. También la capacidad de movilización política como recurso de algunos actores.

2.6.1 Tipos de recursos

El peso relativo de los diferentes recursos puede variar de una política a otra, los actores intercambian algunos de los recursos de los que disponen o que puede movilizar a fin de alcanzar sus objetivos. Este intercambio de recursos constituye la parte esencial de las interacciones a analizar.

Se trata de analizar de manera detallada lo que las reglas institucionales afectas a una política pública establecen sobre la disposición de los recursos de los que dispone cada actor. Si los va a utilizar en exclusiva o no, si va a tener que rivalizar en su cantidad, si el recurso es de carácter público o privado, cómo evoluciona esa característica a lo largo del tiempo y como se encuentran repartidos entre los actores participantes en las diversas etapas del ciclo de una política pública.

a. Derecho, recurso jurídico

Los recursos de carácter jurídico surgidos desde el derecho se caracterizan por estar principalmente a disposición de los actores públicos ya que el derecho constituye la fuente de legitimación por excelencia de toda acción pública.

El derecho constituye la estructura normativa del programa de actuación político administrativo, organizando el contenido y la selección de los otros recursos organizacionales, procedimentales o financieros.

Y por último, son las reglas institucionales de orden constitucional las que determinan y definen los recursos, en términos jurídicos, que tienen los diferentes actores.

b. El personal o los recursos humanos

Este recurso se debe valorar en términos cuantitativos y cualitativos. Las personas involucradas en una política pública deben poseer calificaciones profesionales especializadas.

Es importante la especialización profesional relacionada con las políticas públicas, pero un aspecto negativo ha sido que la creación de cuerpos sociopolíticos alrededor de una especialidad ha dado lugar a falta de transparencia y de control democrático; riesgos de

coleguismo; el intercambio de miembros entre el sector público y el sector privado conocido como “*revolving door*”, la puerta giratoria, con obvios conflictos de intereses.

También es importante el papel en el caso de los actores privados que deben contar con especialistas en ocasiones que se pronuncien sobre proyectos normativos, reglamentaciones. La Administración también recurre en ocasiones al papel de especialistas en alguna materia ya que prefiere pagar por un trabajo externo que no tener que formar un equipo que haga ese trabajo.

c. El dinero o los recursos económicos

Las políticas públicas son impensables sin un desembolso monetario. Algunas políticas se valen de la incentivación de personas privadas o colectividades para conseguir que sus conductas se adecuen al objetivo pretendido. Se utilizan subvenciones, ayudas a gobiernos autonómicos, ayuntamientos y entidades sociales para la implementación de las políticas sociales.

La dotación de recursos financieros en las políticas públicas se considera un acto político importante en el cual participa de manera regular y concreta el legislador. Frecuentemente el nexo entre las políticas públicas y las decisiones presupuestarias es bastante indirecto, las partidas del presupuesto reflejan de manera parcial las políticas y sus prestaciones específicas dado que las mismas se presentan en relación con el tipo de gasto y no en función de la producción de una política pública o específica.

Este es un recurso que suele estar mal distribuido entre los actores privados, lo que es muy trascendental ya que es de los que más influencia y poder político confiere a los actores.

d. La información o los recursos cognitivos

Se trata de un recurso escaso y muy desigualmente repartido entre los actores de una política pública. Está constituido por los conocimientos que se tienen en relación con los elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver. Se trata de una materia prima en una política pública que comprende elementos indispensables para la buena conducción en cada una de las fases de la política pública.

Pueden observarse prácticas de retención de información entre los servicios públicos cuyas motivaciones pueden ser estratégicas o simplemente de carácter económico.

En un contexto cada vez más incierto, el control de la información juega un rol crucial aunque controvertido, informes y contrainformes que tratan de influir en la decisión final de un posible árbitro que debe decidir.

e. La organización, los recursos relacionales e interactivos

Para los actores públicos, este recurso se apoya en la capacidad de organizar los procesos de interacción entre ellos, y en la presencia de valores colectivos comúnmente compartidos y renovados.

Cada tipo de organización puede contribuir de manera diferente al éxito de la política en cuestión. Una organización particularmente adecuada permite mejorar la calidad de las prestaciones e incluso economizar recursos. Los recursos interactivos complementarios a los

de personal requieren estrategias de creación seguimiento y adaptación diferentes de las que concierne a los recursos humanos.

Los recursos interactivos de una política pública acaban teniendo una gran importancia en lo que a la calidad de las prestaciones se refiere. A pesar de ello, los grandes esfuerzos organizacionales del sector público se llevan generalmente a cabo sin la participación de los órganos legislativos.

Una estructura excesivamente jerárquica tiende a obstaculizar el sentido de responsabilidad de los funcionarios que realizan el trabajo de base y que están en contacto directo con los ciudadanos. Estas estructuras tienden a fragmentar el tratamiento de los expedientes, lo que acostumbra a generar prestaciones administrativas carentes de coherencia.

De manera más general la jerarquización excesiva impide la introducción de funciones transversales que garanticen de una manera sistemática la coherencia de la programación y puesta en práctica de las políticas públicas.

f. El consenso o los recursos de confianza

Disponer de este recurso aporta un capital de legitimación suplementario que no lo proporciona por sí solo el sufragio democrático representativo.

El consenso resulta un elemento muy importante en la elaboración e implementación de las políticas de desarrollo urbano o de carácter medioambiental.

Dado el poder de presión y de obstrucción de los grupos objetivo y también de los beneficiarios finales, la administración tiene cada vez más problemas para gestionar una política pública frente a una amplia y firme oposición de alguno de estos grupos.

Se reconoce que en ocasiones es necesaria una doble legitimidad, de un lado, la que procede de las reglas constitucionales, y por otro, la proveniente de los destinatarios directos, de los grupos objetivo indirectos, y de los beneficiarios finales de una política pública, esta sería la legitimidad secundaria.

Este consenso mínimo se fue considerando necesario para evitar bloqueos difíciles de controlar o avalanchas de recursos ante los tribunales administrativos que acaban complicando mucho las fases posteriores de implementación.

El consenso es un recurso importante que permite economizar otros recursos. La cultura del consenso requiere de una continuidad en el tiempo, de una apertura igualitaria para todos los actores, de formas organizadas de solución de conflictos, y el interés por una práctica político administrativa tolerante que permita las relaciones con mayorías variables.

g. El tiempo o los recursos cronológicos

El recurso temporal tiene carácter indispensable en toda política pública, los participantes de una política pública disponen siempre de un cierto presupuesto temporal o capital tiempo.

Muchas veces los problemas más graves surgen más de la determinación de los plazos de cumplimiento para realizar ciertas modificaciones que de la propia aprobación de la norma.

La distribución de este recurso temporal entre los actores suele ser desigual. Los actores públicos disponen de más tiempo que los representantes de grupos sociales que muchas veces se ven presionados.

Finalmente la referencia a los recursos temporales incluye también a los problemas de sincronización internos que requiere una política pública si tenemos en cuenta los ciclos electorales. Esto permite a ciertos los actores servirse del tiempo en su beneficio para supeditar su acción a la actuación de otros actores de manera previa, simultánea o posterior según sus intereses.

h. Las infraestructuras o los recursos patrimoniales

El recurso infraestructura engloba al conjunto de bienes tangibles de los que disponen los diferentes actores públicos o privados, ya sea porque tales bienes les pertenezcan o ya sea porque pueden disponer de su uso. El patrimonio administrativo incluye un amplio conjunto de equipamientos físicos necesarios para gobernar y para producir actos en el contacto entre el Estado y la sociedad civil.

Si lo entendemos así, forman parte también de los recursos de infraestructura los instrumentos de comunicación externa tales como los sistemas de comunicaciones individuales y colectivas. Estas infraestructuras administrativas son cada vez más complejas y su gestión como recurso público resulta cada vez más importante.

i. El apoyo político o los recursos de mayoría

De acuerdo a las reglas del Estado de derecho democrático, cada política pública requiere, para su puesta en marcha o para modificar considerablemente su contenido, bases legales aprobadas por la mayoría de las instituciones parlamentarias.

Lo que denominamos como recurso de apoyo político se refiere a la aceptabilidad potencial de la política pública a lo largo de las distintas fases de su despliegue, por parte de una mayoría parlamentaria o popular. Recurrir a valores simbólicos que comparten la mayoría es un medio comúnmente utilizado para utilizar este recurso y que puede contribuir a estabilizar las relaciones entre una mayoría política y el apoyo a una política pública en particular.

La falta de apoyo político acostumbra a conllevar el uso e incluso abuso de otros recursos públicos, estas sustituciones muestran la importancia primordial del recurso apoyo político especialmente durante la primera fase de una política pública en la que se define el problema público a resolver y la identificación de sus causas.

j. La fuerza o el recurso violencia

Al igual que el recurso monetario, la coacción legítima a través de la fuerza física es fácilmente utilizable y constituye un elemento primordial de las políticas llevadas a cabo por los regímenes dictatoriales.

Si bien la fuerza física es un recurso poco utilizado en cuanto a tal, toda vez que generalmente se prefiere el consenso, la sola amenaza de recurrir a la fuerza puede ser determinante para la ejecución de determinadas políticas públicas, principalmente cuando éstas se basan en obligaciones jurídicas. Paralelamente, para los grupos objetivo o los beneficiarios finales, la

fuerza puede ser un recurso que les permita expresar su desacuerdo profundo y bloquear un recurso patrimonial a disposición de otro actor.

La gestión de este recurso es muy delicada. Para usarlo se requiere asociarlo a un apoyo político mayoritario, en ausencia del cual, se corre el riesgo de generar la pérdida del recurso consenso por un período importante de tiempo.

2.6.2 La gestión de los recursos.

i. El principio de la gestión sostenible de los recursos

Cada uno de los recursos posee sus propias leyes, las cuales rigen producción, reproducción y explotación de dicho recurso. En el ámbito de la gestión del consenso, podemos referirnos a un desarrollo relativamente embrionario, por ejemplo en campos tales como la mediación o la evaluación participativa. De acuerdo al postulado del desarrollo sostenible, todo recurso escaso, público o privado, natural o artificial debe usarse de manera moderada, teniendo en cuenta la perspectiva a largo plazo.

ii. De la administración de los recursos en la gestión de las políticas públicas

La administración de los recursos públicos debe basarse en conocimientos, técnicas y reglas que son propios de cada uno de ellos. Sin embargo esta perspectiva es sólo parcial y conlleva dos riesgos:

- El primero consiste en aislar cada uno a estos recursos de su contexto y alejarlos así de su finalidad que es contribuir a la realización efectiva de las políticas públicas.
- Además, una gestión recurso por recurso es más proclive a abusar en el interior de las propias políticas públicas. Los responsables pueden disponer el uso de los recursos para favorecer a su base social.

La experiencia demuestra que a partir de la misma dotación inicial, algunos logran alcanzar plenamente los objetivos fijados, mientras que otros fracasan en la ejecución de sus políticas públicas. La diferencia en ocasiones reside en una combinación más inteligente de los recursos habituales con recursos de tipo soft los cuales en la mayoría de los casos resultan ser tiempo, consenso y organización.

El concepto recurso como aquí se define permite distinguir claramente entre los recursos de los actores de los medios de acción.

- Los recursos representan un activo de las que los actores públicos y privados se sirven para llevar a cabo sus acciones.
- Los medios de acción representa el resultado concreto del uso combinado de recursos según la forma de intervención elegida.

El acto formal producido por la política pública representa el resultado material e inmaterial de la utilización de los recursos en la interfaz entre la Administración y la sociedad civil. Conjuntamente, el producto de la actividad administrativa contiene en todos los casos una mezcla de recursos bastante reconocibles y de otros que lo son menos, tales como su aceptabilidad en relación con el consenso, o su legitimidad en relación con el apoyo político.

III. Política pública de vivienda en España

- 3. Aproximación teórica.
- 3.1 Antecedentes históricos
- 3.2 La vivienda como política pública.
- 3.3 Instrumentos aportados por los planes de vivienda.
- 3.4 Los actores.
- 3.5 Las reglas institucionales
- 3.6 Desde la aprobación de la Constitución hasta 1982.
 - a. Actores públicos.
 - b. Actores privados.
- 3.7 El PSOE, desde 1982 hasta 1996.
 - a. Las reglas institucionales
 - b. Los actores públicos.
 - c. Los actores privados.
- 3.8 El PP, desde 1996 hasta 2004.
 - a. Las reglas institucionales.
 - b. Actores públicos.
 - c. Actores privados.
- 3.9 El PSOE, desde 2004 hasta 2011.
 - a. Las reglas institucionales.
 - b. Actores públicos.
 - c. Actores privados.
- 3.10 El PP, desde 2011 hasta hoy.
 - a. Las reglas institucionales.
 - b. Actores públicos.
 - c. Actores privados.

3. Aproximación teórica.

3.1 Antecedentes históricos

Hay autores que datan a esta política, a mediados del siglo XIX , cuando las autoridades empezaron a preocuparse y ocuparse debido al hacinamiento, podredumbre y miseria en la que vivían en algunas ciudades las gentes más pobres.

Después de la guerra civil estas políticas se dirigen a reconstruir los estragos causados por la contienda. En los años 60, las políticas de vivienda dinamizan la construcción como parte del desarrollismo propio de esos años para mejorar el nivel de empleo e incrementar el crecimiento económico.

Estas políticas han apoyado la propiedad porque eso forma parte de cómo entiende la sociedad española el estado de bienestar. También se afirma que la propiedad de la vivienda produce una sociedad más integrada, estable y gobernable. (Leal, J., 2005).

El alquiler no ha sido una alternativa factible, ya que sufrió durante los años 60 unas legislaciones contrarias a esta opción cuando se trataba de elegir una forma de tenencia de la vivienda. Actualmente, a esta opción se le van dando más oportunidades, y va ganando impulso e incrementando su presencia en las formas de acceso a una vivienda, (Matea, M. D. L. L., 2006). Siempre ha sido una opción muy bien considerada desde el punto de vista de las políticas de empleo, se la prefiere por su flexibilidad cuando se trata de la movilidad externa de los individuos. Sin embargo, desde un punto de vista social no está tan bien considerada porque produce poblaciones inestables, menos integradas.

A partir de la Constitución de 1978 hay un cambio muy importante que conduce a la modernización del Estado, y especialmente a su relación con la sociedad civil que desarrolla a través de las políticas públicas.

Se realizan políticas con una gran incidencia social, aunque en un principio se percibe una cierta falta de experiencia, normalmente en temas relacionados con la participación de actores privados. Finalmente las instituciones se van adaptando al nuevo sistema político, y aparecen otras voces y otras formas más participativas de llevar a cabo la implementación de las políticas.

Desde 1978 en cada legislatura el gobierno correspondiente ha regulado unos planes de vivienda, plurianuales. Algunos no han acabado su ciclo de vigencia, otros, prácticamente se han prorrogado, aunque haya habido una nueva norma.

Partido político en el Gobierno	Periodo- Legislatura	Plan de vivienda	Real Decreto
UCD	Constituyente		RDley 31/1978, de 31 de octubre RD 3148/1978, de 10 de noviembre
UCD	1979-1982 -I	1981-1983	RD 2455/1980, de 7 de noviembre
PSOE	1982-1986- II	1984-1987	RD 3280/1983, de 14 de diciembre
PSOE	1986-1989- III	1988-1992	RD 1494/1987, de 4 de diciembre
PSOE	1989-1993 - IV	1992-1995	RD 1932/1991, de 20 de diciembre
PSOE	1993-1996 - V	1996-1999	RD 2190/1995, de 28 de diciembre
PP	1996-2000 - VI	1998-2001	RD 1186/1998, de 12 de junio
PP	2000-2004 - VII	2002-2005	RD 1/2002, de 11 de enero
PSOE	2004-2008 - VIII	2005-2008	RD 801/2005, de 1 de julio
PSOE	2008-2011 - IX	2009-2012	RD 2066/2008, de 12 de diciembre
PP	2011 -hoy - X	2013-2016	RD 233/2013, de 5 de abril

3.2 La vivienda como política pública.

En este trabajo se revisan de una forma teórica y comparativa los planes de vivienda realizados durante el periodo constitucional, desde 1978 hasta 2013, utilizando como herramienta el método descrito en el capítulo anterior. Se trata de desarrollar el análisis de una política pública acercándose al conocimiento de los actores, los recursos que utilizan y las reglas institucionales que les condicionan.

La política de vivienda es un ejemplo muy adecuado para un acercamiento al análisis neoinstitucionalista de políticas públicas, ya que es una política que reúne las características arquetípicas de las políticas públicas. Además, al tener una fuerte incidencia social y económica el análisis es factible llevarlo a cabo desde ópticas diferentes.

La política de vivienda en España ha sido una actuación continua, ya que los planes de vivienda se han ido sucediendo sin solución de continuidad y manteniendo de unos a otros ciertos rasgos constantes que la caracterizan.

Es una política sustantiva, a diferencia de las institucionales o constitucionales. Y siguiendo la clasificación de T. Lowi, (citado por Subirats, et al, 2008), se podría encuadrar en las políticas distributivas desde la perspectiva de que proporciona al ciudadano unos medios para acceder a una vivienda; o en las redistributivas ya que los sistemas de ayuda para la consecución de la vivienda, mueve recursos a las rentas más bajas.

Es una política que afecta positivamente a muchas personas de manera directa e indirectamente. Trata de dar solución a un problema público como es la necesidad de vivienda que tienen las personas. Se presume una cierta coherencia en los objetivos de esta política, al menos intencional, al tratar de proveer de una vivienda digna a la población.

Esta política ha supuesto un conjunto de decisiones y acciones coordinadas y de una manera continuada, y que más allá de las meras declaraciones, han modificado y modernizado el paisaje urbanístico de todo el país.

Ha sido llevada a cabo desde su definición hasta su implementación por actores públicos, teniendo en cuenta que esos actores protagonistas se han ido intercambiando, e incorporando otros nuevos a lo largo de los años. Esto ha sucedido, no sin ciertas tensiones, cuando alguno de ellos ha invadido las competencias de los otros. Estos conflictos han acabado en el Tribunal Constitucional, como sucedió con la ley del suelo de 1990, entre otras muchas.

El grupo objetivo que está en el origen del problema político que se trata de resolver, está compuesto por todos aquellos individuos que componen la demanda de viviendas y que en principio no disponen de los medios para sufragar el gasto. Esta política intenta facilitar el acceso a una vivienda a personas que sin su ayuda no lo conseguirían, o hubiesen tenido que dedicar mucho esfuerzo para conseguirlo. Por tanto, el objetivo final de estas políticas, al menos el objetivo explícito, es proporcionar medios económicos y financieros para que personas que cumplan unos requisitos puedan adquirir una vivienda.

Se desarrolla mediante planes plurianuales. El nivel de exigencia en la manufactura y en las características del producto para recibir las correspondientes ayudas en su producción se ha ido incrementando. Se exige desde ciertos niveles de calidad en el diseño y en los materiales, pasando por normas de accesibilidad, hasta llegar a los rendimientos sostenibles en términos medioambientales.

Es una política que se articula en el mercado, y debido a su base contractual es más incentivadora que coercitiva, al margen de las bases expropiatorias que requiere para la obtención del suelo.

Aunque en principio se habla de proporcionar vivienda a una parte de la población, su diseño casi siempre se ha dirigido a dinamizar una economía mediante los mecanismos adecuados para calentarla. *“Una política intervencionista en coyunturas de crisis que utilizaba las inversiones en obras públicas y los estímulos a la construcción de nuevas viviendas como motores del relanzamiento económico”*, García y Tatjer en Gomá (1998). La razón es que esta política tiene mucha influencia en otras políticas como las de empleo, y relación con otros sectores económicos, como el sector financiero, ya que la inversión financiera que se debe hacer para producir una vivienda es muy importante.

Desde un punto de vista económico, la vivienda es un producto de primera necesidad, y un bien de consumo. Para su producción se consume una gran cantidad de recursos y entre otros, mucha mano de obra, lo que incide en el nivel de empleo del país, ya que solo puede fabricarse en el lugar de su consumo, es decir, de momento no puede externalizarse.

Necesita un gran desembolso monetario, lo que supone la necesidad de una estructura financiera que permita los importantes movimientos de capital para poder afrontar los inevitables costes.

En términos tributarios, el ingreso que supone para las Administraciones es muy importante, aún cuando algunos de los sistemas para dinamizar la construcción de viviendas sean, precisamente, mecanismos propios de las políticas tributarias como una parcial exención fiscal, préstamos subvencionados o directamente subvenciones.

Desde el punto de vista de la demanda, la oferta nunca ha estado a un nivel adecuado para satisfacerla. A pesar de la bajada de la tasa de natalidad que se produjo a lo largo de los 80 y de los 90, la demanda no ha caído, sino que ha crecido. Motivado entre otras causas por la emancipación de las generaciones de los 60 y 70, la inmigración, el aumento de los casos de divorcio, la especulación del suelo, etc. Hay muchas posibles causas.

La vivienda ha tenido un continuo crecimiento de los precios, especialmente en algunas zonas del país. Muy superiores al crecimiento del IPC y por supuesto, a las subidas medias de salarios.

Durante estos años otro grave problema estaba en el elevadísimo tipo de interés con el que desde 1980 se trabajaba en España. El tipo legal del dinero en 1986, regulado por ley y mucho más bajo que el tipo que se pedía en el mercado, era de un 11%. A partir de este año comienzan a descender los tipos y hasta hoy, pasando a convertirse en una variable importante del precio, pero no problemática.

3.3 Instrumentos aportados por los planes de vivienda.

En todos los planes están listadas las actuaciones que son protegidas por la norma. No hay grandes cambios entre unos planes y otros, se protege la promoción, construcción, adquisición, uso, conservación, rehabilitación de viviendas y del equipamiento comunitario primario y la urbanización de suelo.

Los planes filtran, evitando algunas actuaciones, como por ejemplo, las actuaciones de las Comunidades Autónomas en esta materia. Posteriormente se firmaron convenios y dichas actuaciones de las CCAA en esta materia, también llegaron a ser protegidas.

El régimen de protección se realiza a través de dos vías que dependen de la renta. Una de las vías tiene un régimen especialmente reforzado para rentas muy bajas. El otro es de carácter general.

El límite considerado como renta baja se modifica con los planes, dos veces el Salario Mínimo Interprofesional (SMI), sube a dos veces y media y llega a 3 veces y media. Aunque en el plan 1998-2001 se utiliza la cifra de 3.500.000 de pesetas, que suponía algo más de tres veces y media el SMI. En el plan de 2005-2008, serán protegidos preferentemente casos singulares relacionados con personas que estén en situaciones que puedan entrañar una especial dificultad para acceder a una vivienda.

Las ayudas en un principio son de tres tipos, préstamos cualificados, intereses subsidiados, y ayudas económicas directas. Luego se añaden beneficios fiscales. Sin embargo la legislación en

este tema se convierte en un laberinto en donde se multiplican los casos según los regímenes aplicables, hay un momento en el que comprar una vivienda tiene tres regímenes posibles dependiendo de las rentas

En el régimen general, las ayudas llegaban hasta los niveles de renta por debajo de seis veces y media el SMI, lo que actualmente vendría a suponer unos 59.000 euros al año. También se califica como vivienda receptora de ayudas de algún tipo, la segunda vivienda adquirida por una familia, siempre y cuando no tenga otra con protección oficial en la misma ciudad.

Existen dos módulos en estos planes de vivienda, uno de homogeneización geográfica. Incluye parámetros relacionados con los precios de suministros para la construcción. Las ayudas que recibe un habitante de una ciudad con precios muy caros, no puede ser igual a la que pueda recibir una población menor. Así que, los precios de las viviendas de protección oficial son más caras en las grandes poblaciones, lo que modifica el precio tasado, para algunos planes, de la vivienda. El otro módulo se utiliza para ponderar las veces que la renta de una familia candidata a la ayuda multiplica al SMI. Incluye factores como número de miembros, número de miembros que aportan ingresos, ciudad. Y se hacen modificaciones por situaciones personales como minusvalía.

El último plan, el vigente, aunque mantiene los compromisos ya suscritos de los anteriores planes, ha eliminado la ayuda a la adquisición de vivienda lo que se observa sin problemas en los cuadros siguientes.

En los cuadros siguientes se puede ver la construcción por años de vivienda libre y vivienda oficial cualificada por el organismo estatal competente, Ministerio de Obras Públicas, de Fomento, o de Vivienda. A partir de 1995 se incluyen los datos de las CCAA.

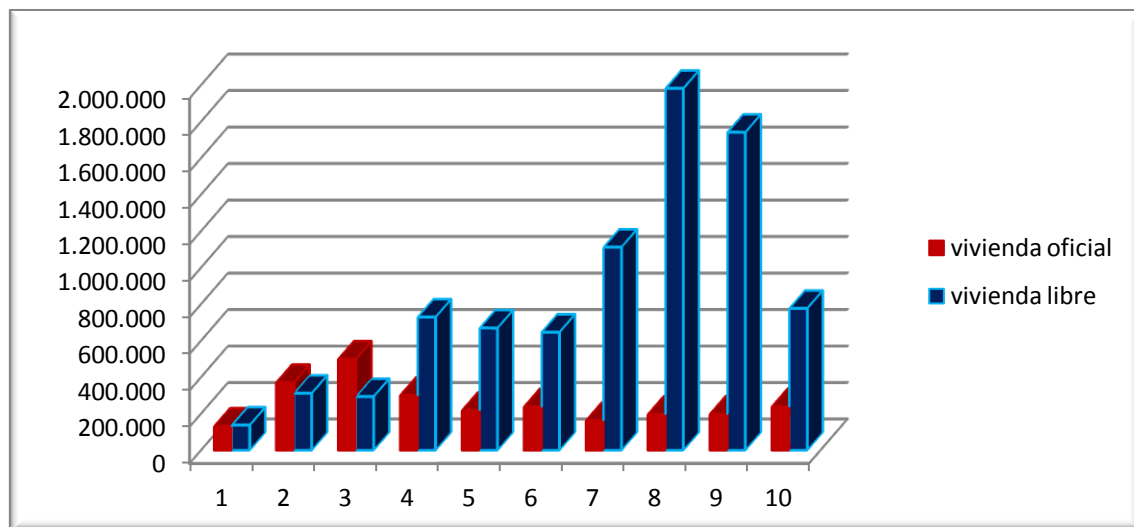
Porcentaje de viviendas libres y oficiales sobre el total cualificado en los planes de vivienda

planes	% vivienda oficial	% vivienda libre
1980	48,90	51,10
1981-1983	54,31	45,69
1984-1987	62,97	37,03
1988-1992	29,14	70,86
1992-1995	24,57	75,43
1996-1999	26,86	73,14
1998-2001	12,70	87,30
2002-2005	9,00	91,00
2005-2008	10,16	89,84
2009-2012	23,45	76,55

Número de viviendas construidas oficiales y libres, acumuladas por planes de vivienda

Año	Vivienda oficial	Vivienda libre
1980	130.922	136.838
1981-1983	370.101	311.379
1984-1987	498.423	293.114
1988-1992	299.680	728.749
1992-1995	217.772	668.682
1996-1999	237.169	645.834
1998-2001	161.703	1.111.442
2002-2005	196.018	1.981.506
2005-2008	196.979	1.740.928
2009-2012	237.855	776.253

Nota. Desde 1995 se incluyen las cifras de las CCAA para ambos casos

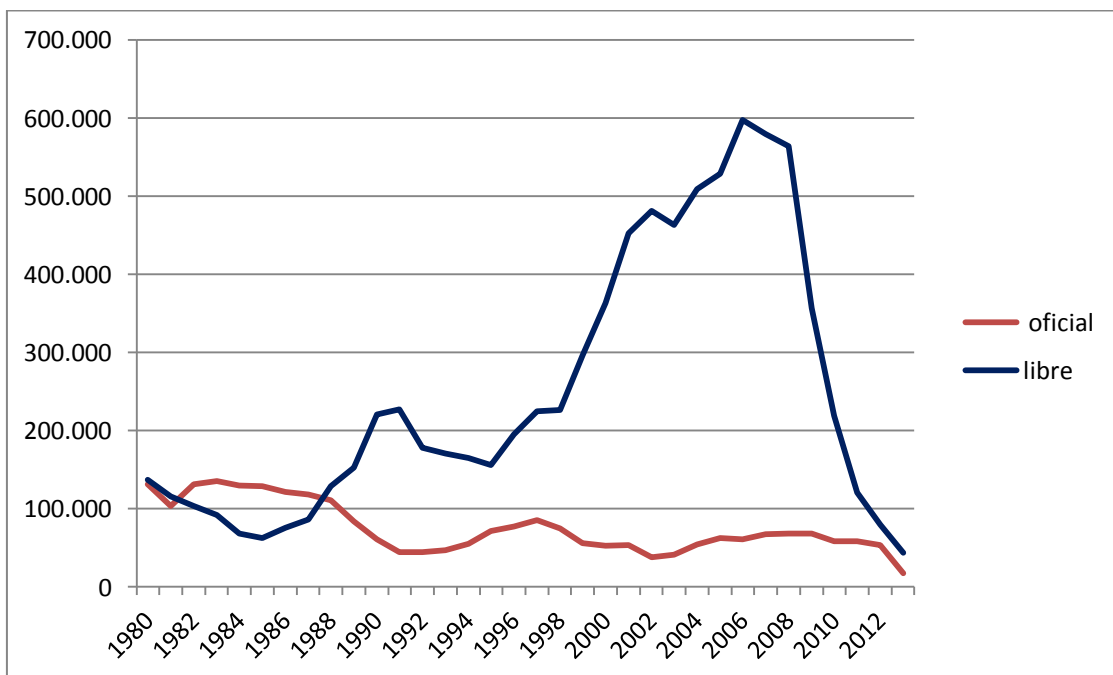


Elaboración propia sobre datos de: Encuentro, F. (1997). INFORME ESPAÑA 1995, citando al MOPTMA, y Ministerio de Fomento

Construcción de vivienda oficial y libre durante los planes de vivienda

Año	Vivienda oficial	Vivienda libre	Año	Vivienda oficial	Vivienda libre
1980	130.922	136.838	1997	85.028	224.332
1981	103.468	115.942	1998	74.597	226.631
1982	131.293	103.726	1999	55.972	296.250
1983	135.340	91.711	2000	52.318	362.940
1984	130.011	67.951	2001	53.413	452.252
1985	128.594	62.838	2002	37.544	480.729
1986	121.231	75.971	2003	40.994	462.730
1987	118.587	86.354	2004	54.630	509.293
1988	110.975	128.518	2005	62.850	528.754
1989	83.778	152.802	2006	60.878	597.632
1990	60.467	220.256	2007	67.514	579.665
1991	44.460	227.173	2008	68.587	563.631
1992	44.800	177.600	2009	67.904	356.555
1993	47.100	170.400	2010	58.311	218.572
1994	54.731	164.780	2011	58.308	121.043
1995	71.141	155.902	2012	53.332	80.083
1996	77.544	194.871	2013	17.059	43.230

Nota. Desde 1995 se incluyen las cifras de las CCAA para ambos casos



Elaboración propia sobre datos de Encuentro, F. (1997). INFORME ESPAÑA 1995, citando al MOPTMA, y Ministerio de Fomento

3.4 Los actores.

Los actores que aparecen en esta política y que consideramos en este trabajo

Públicos		Privados	
Públicos	Paraestatales	Beneficiarios	Terceros
Gobierno Central y Administración Central	Empresas Públicas	Parejas jóvenes	Promotores privados
CCAA	Entidades Bancarias	Jóvenes emancipados	Cooperativas
Entidades Locales	Promotores Públicos	Divorciados y familias monoparentales	Empresas de la construcción o relacionadas
Tribunal Constitucional		Inmigrantes	Asociaciones de barrios, vecinos.
Partidos políticos		Segunda Residencia UE	Dinero negro
		Segunda Residencia España	
		Inversión	

a. Actores públicos.

El **Gobierno** es el equipo que dirige la política, órgano colegiado para los juristas, sus componentes pertenecen al partido que ha ganado las elecciones, aunque a veces tiene miembros que no lo son. Promulga un plan de viviendas relacionado con otras políticas. Los motivos que presenta para hacerlo, expuestos en el preámbulo de la norma, son habitualmente:

- reactivar la actividad económica,
- mejorar el empleo, que es una consecuencia de lo anterior,
- y permitir el acceso a la vivienda a familias cuyas rentas por sí solas no alcanzan para hacerlo o supone un gran esfuerzo.

La **Administración** planifica, ejecuta, controla y evalúa los planes, ello le sirve para mantener su rol. La dinámica de estos planes, se basa muchas veces en el modelo de *anticipación*

interna. Éste relaciona la inclusión en la agenda con el peso que tienen los actores administrativos que implementan estas políticas que son los que están en mejor posición para identificar los desajustes entre la sociedad y las políticas. Durante la vigencia de los planes a los que se refiere este trabajo, aparece algún informe, cuyos autores pertenecen a la administración (MOPT, 1992), que se convierten en un soporte de información esencial para el siguiente plan.

Las **Comunidades Autónomas** son el nivel de gobierno adecuado para cumplir con el principio de subsidiariedad, uno de los principios básicos de la Unión Europea. Es importante considerar que este actor, no es un actor homogéneo, ya que lo componen 17 Comunidades y dos Ciudades Autónomas. Esto supone distintas competencias, distintas ideologías, distintas composiciones políticas y distintos criterios de actuación. Esto produjo fricciones que finalmente cambiaron la política de vivienda, entre otras. Las consecuencias han sido tensiones, fricciones y desajustes entre el poder central y el autonómico, que han acabado en el Tribunal Constitucional. En los últimos tiempos estos desajustes se han visto disminuidos a través de la negociación y del consenso, evitando en general vías de tipo coercitivo.

Las **Entidades Locales** han de encajar los planes de vivienda de forma material en sus planes de urbanización y son las que tienen las competencias más importantes en relación con el suelo y la urbanización del mismo. Por ley es competente para la ordenación, gestión, ejecución, y disciplina urbanística. La tesorería de las haciendas locales ha dependido en muchas ocasiones del precio del suelo. Otra competencia relacionada con esta política era la obligación de los Ayuntamientos de prestar servicios sociales y de promoción y reinserción social. Esta competencia ha sido suprimida recientemente por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

El **Tribunal Constitucional**, órgano colegiado que interpreta la Constitución, se encarga de arbitrar los conflictos de competencia que surgen entre los distintos niveles de poder dentro del Estado. Sus competencias provienen directamente de la Constitución. Aunque en sus sentencias, ha repetido que no está para corregir la acción de Gobierno, lo cierto es que sus sentencias han modificado la acción del Estado, conformando el mapa de competencias actual. Hay que tener en cuenta que la Constitución en muchas ocasiones es muy ambigua y en especial cuando distribuye las competencias.

Las **Entidades Bancarias**, en los primeros planes son listadas, pero posteriormente acceden por convenios con la administración. Por la ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario, pueden emitir títulos hipotecarios. Así que son los verdaderos actores de estos planes, gestionan el dinero del Estado, lo prestan, crean títulos sobre esos préstamos que venden a los suscriptores. Son promotores públicos, propietarios, son acreedores de las subvenciones y de los préstamos cualificados. Es factible que las puertas giratorias de las entidades bancarias fuesen enormemente favorables a los individuos que protegían e incluso hacían crecer a los bancos. Algo raro habría cuando en junio de 2007 el Banco Santander anuncia que vende todos sus edificios en la mayor operación inmobiliaria empresarial. Agosto de 2007 se considera la fecha de inicio de la crisis.

Las **Entidades Bancarias** que tienen una mayor presencia en el mercado hipotecario, el 80% de los préstamos hipotecarios, forman la Asociación Hipotecaria Española (AHE).

Algunas administraciones, especialmente los ayuntamientos, crearon empresas públicas que actúan como promotores públicos y gestores de las viviendas en alquiler. Las empresas de promoción pública crearon la **Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo, AVS Promotores Públicos**, compuesta por 111 socios, y cuyo objetivo es la gestión de viviendas con fines sociales por una vivienda digna. Desde la perspectiva del artículo 47 de la Constitución los asociados de esta asociación son el principal actor de la política pública de vivienda. Tienen el mayor parque de viviendas de alquiler, en 2012, 140.000 viviendas. (AVS, 2012).

Los **partidos políticos** además de presentarse a las elecciones y componer las distintas cámaras legislativas, forman parte de la oposición cuando no forman parte de cualquiera de los niveles de gobiernos del Estado.

b. Actores privados

Entre los actores privados se encuentran los **promotores privados**. Se presentan de dos formas, personas físicas o jurídicas que movidos por intereses privados e individuales representando a empresas cuyo objetivo es obtener beneficios mediante actuaciones en el sector inmobiliario. Han preferido atender a la vivienda libre que a la protegida debido a los precios.

Por otro lado se presentan **cooperativas** que reúnen a futuros propietarios y que mediante las actividades de un consejo rector realizan todos los pasos hasta llegar al acceso a la vivienda de los socios. Esta última modalidad decae cuando surgen varios problemas en la transparencia de la gestión, alargamiento de plazos o incremento injustificado de los gastos.

La oferta de vivienda la completan **empresas** que participan en la construcción de las viviendas. Son empresas que mueven el mercado de trabajo ocupando a muchas personas. El sector de la construcción ha sido diferenciado especialmente por su volumen, constituyendo un sector desagregado del sector 2 por su volumen.

Entre los **actores privados** están grupos que forman parte de la demanda de vivienda. **Los jóvenes emancipados**, que salen de los hogares que compartían con sus padres. Necesitan un lugar donde formalizar relaciones antes de asentarse definitivamente. Buscan habitualmente pisos en alquiler en el centro de las ciudades, son sujetos prototípicos en los procesos de gentrificación y recuperación de barrios históricos. Para estos sujetos el alquiler es un sistema muy adecuado. Económicamente suelen ir un poco escasos, y suelen compartir. Trabajos precarios.

Jóvenes parejas, se encuentran también en una situación complicada, quieren una vivienda pero al ser la primera no lo tienen sencillo salvo que acuda su familia en su auxilio. Tampoco disponen de medios y lo que es peor, las viviendas han subido mucho más de los que suben sus sueldos. Esto afecta a la demografía ya que retrasan los nacimientos de los hijos hasta que su situación sea estable.

Divorciados y familias monoparentales. Este es un colectivo en crecimiento debido al incremento que se ha producido de divorcios en las últimas décadas y más desde que se aprobó la ley 15/2005, de 8 de julio de divorcio que legalizaba el divorcio sin causa. Este

colectivo trata de acceder a la vivienda mediante la adquisición. Al multiplicar, gastos no suele tener posibilidades de ayudar a sus hijos.

Inmigrantes, a finales del siglo pasado comenzó un imparable flujo de inmigrantes desde Sudamérica, desde África, tanto del Magreb como desde la zona sudsahariana, y desde Europa del Este. Estas personas necesitaban vivienda en régimen de alquiler, y tampoco tenían posibilidades económicas.

Una importante parte de la demanda ha sido los **demandantes de una segunda residencia**, tanto de residentes en la UE fuera de España que compraban una casa en la costa como residentes del resto del Estado.

Una cantidad importante de la demanda estaba compuesta **especuladores**, inversores que compraban viviendas para especular por la sorprendente subida de precios. En algunos momentos llegaron a comprar sobre plano y antes de estar construida ya habían vendido y ganado un beneficio. Redondo (2007) apunta a un 30% de la demanda “...ese comportamiento diferencial puede explicarse por el proceso especulativo iniciado en España en 1999 en el sector inmobiliario”. En el mismo estudio, y sin evidencia empírica, Redondo supone, por indicios, que también afloró una importante cantidad de dinero negro que necesitaba pasar de pesetas a euros y lo hizo a través de este mercado, dado el “escaso o nulo control tributario sobre las compraventas de derechos u opciones de compra sobre viviendas”.

Utilización más habitual de los recursos por los actores

Recursos/ Actores	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Actores públicos											
Gobierno y Administración	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Comunidades Autónomas	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Entidades Locales	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Tribunal Constitucional	•			•		•					•
Empresas públicas		•	•	•	•		•	•			
Promotores públicos			•	•	•						
Entidades de crédito		•	•	•	•		•				•
Partidos políticos	•			•	•	•			•		
Actores privados											
Promotores privados		•		•	•						
Empresas de la construcción		•									
Cooperativas		•		•	•	•				•	
Jóvenes emancipados										•	•
Jóvenes parejas primera casa										•	•
Divorciados y familias monoparentales			•							•	•
Inmigrantes										•	•
Segunda residencia UE			•	•	•		•	•			•
Segunda residencia Españoles			•	•	•		•	•			
Especulación			•	•	•		•	•	•		
Dinero negro	•		•						•		

- 1 Nota: 1 = Jurídico, 2 = Personal, 3 = Económico, 4 = Información, 5 = Organización,
2 6 = Consenso, 7 = Tiempo, 8 = Infraestructura, 9 = Apoyo político, 10 = Fuerza,
3 11 = Otros (mediático, internacional)

3.5 Las reglas institucionales

Las principales reglas institucionales que a nivel estatal, influyen en la política de vivienda de forma directa o indirecta han sido:

La **Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía**, son el cambio más importante de este periodo y que afecta a la forma en la que la acción de Estado a través de las políticas públicas se va a desarrollar. En términos del NIS, estas reglas dotan al espacio público de las garantías propias de las democracias más desarrolladas, proporcionan a los actores un contexto político libre de la arbitrariedad del Estado y unos mecanismos jurídicos que posibilita la protección de los derechos fundamentales por parte de las autoridades. Esto les permite utilizar las estrategias que le asignan estas normas para satisfacer sus intereses.

El Acta de Adhesión de 1985, el tratado de Ámsterdam de 1997, con el acuerdo de Schengen, y la Unión Económica y Monetaria de 1999 añaden, un desde un punto de vista económico, estabilidad al sistema, un crecimiento espectacular y una subida de precios también espectacular. La libertad de movimientos de las personas por la Unión Europea va a tener consecuencias importantes relacionadas con la vivienda ya que dispara la demanda de viviendas en las costas españolas y su encarecimiento.

Los **planes de vivienda, desde 1981 hasta 2013**, el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial y el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el anterior, posibilitan el acceso a la vivienda a mucha gente, y también la segunda vivienda para los residentes nacionales y los comunitarios. Añadir que con los planes de erradicación del chabolismo y la infravivienda cambian por completo el panorama urbanístico de las poblaciones.

Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica y la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos permiten, junto con los anteriores planes de vivienda, abrir el mercado del alquiler como una posibilidad cierta. Es verdad que todavía está muy por debajo de las medias de otras economías similares a la española pero esta modalidad va creciendo, y son las dos leyes mencionadas las que abrieron el camino que se había cerrado con el decreto 4104/1964 de 24 de diciembre. La primera impidió la prórroga forzosa del arrendamiento y la segunda dotó de una nueva legislación a los arrendamientos a partir de ese momento. En los planes se incluye ayudas para añadir viviendas al parque de alquiler.

Las sentencias del Tribunal Constitucional especialmente la 152/1988 de 20 de julio y la 61/1997 de 20 de marzo. Estas dos son significativas pero hubo muchas. Comenta el profesor Tejedor Bielsa, (Bermejo Vera, J.L.,2005), que donde mayor nivel e intensidad ha alcanzado el debate competencial de la Constitución entre las Comunidades Autónomas y el Estado ha sido en el tema de urbanismo, y sigue un poco más adelante que *“...la inactividad de la inmensa mayoría de las nacientes Comunidades Autónomas, la crisis del sector inmobiliario, la especulación urbanística y un espectacular aumento del precio del suelo y de la vivienda, movieron al Estado a aprobar una norma”*. Norma que fue reducida prácticamente a la nada por la sentencia 61/1997, de 20 de marzo. El Estado había tratado de regular actuaciones relacionadas con el suelo como elemento urbanístico para evitar la especulación y el elevado

coste que añadía al precio total de la vivienda. El TC echó abajo prácticamente toda la regulación y las CCAA se dieron prisa en regular el suelo.

La sentencia 152/1988, de 20 julio dio al Estado la posibilidad de seguir regulando esta política, pero no justificada en diseñar planes de vivienda digna del artículo 47 de la Constitución. Este artículo queda a modo de directriz que afecta a todas las instancias del Estado en cuanto legislen en materia relacionada con la vivienda. Sin embargo no le corresponde en esta materia nada porque es competencia de las CCAA. Sin embargo puede regular siempre que lo haga a título de medidas favorables a la actividad económica.

Por último, **la ley 15/2005, de 8 de julio de divorcio** supuso el divorcio sin causa, que posibilitó un importante crecimiento de la tasa de divorcios. Esto ha incrementó la demanda de viviendas añadiendo las familias monoparentales y divorciados.

Si examinamos las reglas institucionales revisadas según el método propuesto, se puede decir que las reglas anteriores y los actores se han influido mutuamente, aquellas condicionan las estrategias de estos y estos han modificado aquellas cuando no han sido eficaces.

Algunos actores se han mostrado contrarios a alguna de estas normas, calificándolas de normas rígidas, de impedir el libre juego entre actores, de impedir la posibilidad de aprovechar todo el cúmulo de opciones que permite el espacio político delimitado por la política pública. Otros en cambio, han encontrado garantías y protección, elementos estables que han permitido desarrollar planes y actividades que han hecho beneficiarse a muchos colectivos.

Las reglas expuestas aquí son reglas formales y estatales y alguna de ellas podría interpretarse como norma social. Si las reglas sociales pueden ser formales y añadir sistemas de valores y proporcionar a los individuos un marco de actuación, la Constitución y el resto de normas que se consideran constituyentes, incluyendo los Tratados europeos, se dirían inscritos en esta categoría, es decir, acaban convertidas en normas sociales.

La situación geográfica y cultural de España ayuda a que estas normas sean consideradas imprescindibles. Se consideran producto de un amplio consenso, han participado en su creación o en su ratificación el poder legislativo, los partidos políticos, otros actores públicos de relevancia, organizaciones privadas a través de mecanismos de opinión, así que la idea de que todas estas reglas se puedan considerar contractuales no es desacertada.

Seguramente en las decisiones para llegar a esas normas ha habido consensos que han estado fuera de nuestro conocimiento, y que desde procedimientos extralegislativos y siguiendo reglas no escritas, definen como van a ser las reglas formales. Esto supone aceptar al Estado como un ente al servicio de unos intereses privados y al margen de los intereses colectivos generales.

Algunas normas, como la Constitución o los Estatutos de Autonomía, respondieron a demandas sociales producidas por la divergencia entre las estructuras políticas y las dinámicas sociales, y a pesar de que no fue fácil cambiar las instituciones, la presión social y del entorno condujo al cambio.

En el caso de las sentencias del TC, los cambios se han producido por una presión estructural llevada a cabo desde las CCAA que veían como un Estado expansivo no permitía la necesaria y constitucional asunción de competencias. La idea de tensiones en el seno de la política de vivienda no es valorable, a pesar de que la política de vivienda en principio pretendía solucionar el problema de la vivienda, la vivienda digna a la que tienen derecho todos los españoles, la sentencia del TC 152/1988 permite sin complejos al Estado enfocar estos planes desde una perspectiva de la actividad económica.

En cuanto a la construcción de estas normas como un flujo top down o bottom up, es obvio que han sido las grandes instituciones del pasado las que las han creado desde una estructura jerarquizada, especialmente porque estamos hablando de reglas formales y jurídicas sometidas a la jerarquía normativa.

Sentido positivo, negativo o neutro de la relación entre la regla institucional y el actor

Reglas institucionales/ Actores	Constitución 1978 y Estatutos de Autonomía	Acta de adhesión 1985	Unión Económica y Monetaria 1999	Sentencias del TC 1988 y 1997	Planes de Vivienda 1980- 2014
Actores públicos					
Gobierno - AGE	↕	↕	↕	↓	↑
Comunidades Autónomas	↑	↕	↑	↑	↕
Entidades Locales	↑			↑	↑
Tribunal Constitucional	↕	↕	↕		
Empresas públicas				↓	↑
Promotores públicos					↕
Bancos				↑	↑
Actores privados					
Promotores privados				↑	↑
Empresas de la construcción				↑	↑
Cooperativas	↕			↓	↑
Jóvenes emancipados		↑	↓	↓	↕
Jóvenes parejas primera casa		↑	↓	↓	↕
Divorciados y familias monoparentales			↓	↓	↕
Inmigrantes	↕		↓	↓	
Segunda residencia UE			↑	↑	↕
Segunda residencia Españoles			↑	↑	↑
Especulación			↑	↑	↑
Dinero negro			↑		

Elaboración propia

↑ = la regla le afecta positivamente

↓ = la regla le afecta negativamente

↕ = la regla le afecta en cualquier sentido o en ambos.

3.6 Desde la aprobación de la Constitución hasta 1982.

Este periodo corresponde a la legislatura constituyente y la primera legislatura.

Ambas elecciones generales las había ganado la Unión de Centro Democrático.

a. Actores públicos.

El **Gobierno y la Administración**, provienen del franquismo en su mayoría y se consideran sometidos a una cierta crítica por sus orígenes políticos. En el contexto político del periodo, existen unas reglas informales que condiciona la actuación pública de este Gobierno, basadas en la necesidad de ser homologados como demócratas por Europa.

Para muchos de estos hombres es importante superar esta prueba, y ser reelegido es una prioridad, por lo que trabajan para que su gestión sea aceptada por el electorado y diseñan sus estrategias para seguir medrando en su partido.

En la exposición de motivos, el plan 1981-1983 declara la intención de fomentar la actividad económica y la generación de puestos de trabajo a través del apoyo a la demanda de viviendas mediante préstamos subvencionados con subsidiación de los intereses y ayudas personales para aquellos que cumplan determinados requisitos.

El lenguaje en el real decreto sigue siendo teniendo raíces que revelan el pensamiento que subyace en estos gobernantes, cuando describen el propósito de los planes de vivienda lo describen como sigue: *“con la finalidad de estimular al máximo la difusión del acceso a la vivienda de **determinadas clases sociales, clientela típica de las cajas de ahorro...**”*.

Como recursos cuentan fundamentalmente con la financiación y su capacidad legislativa pero las mayorías las pierden con rapidez.

Las **entidades de crédito** participan en el mercado crediticio con la garantía del Estado, distribuyendo el dinero que les proporciona el estado a través del Instituto de Crédito Oficial.

También, y regulado en el real decreto, se crea una comisión que hace seguimiento del plan y cuya formación se compone de altos funcionarios relacionados con la vivienda y el ICO, además de un representante de las cajas de ahorro, designado por la confederación española de cajas de ahorro, y un representante de la banca, designado por la asociación española de la banca privada como representantes de la sociedad civil. Ni un posible beneficiario.

Según García y Tatjer en Gomà, R., (1998) solo se cubre el 67% de las necesidades que se había estimado durante la vigencia de este plan de viviendas

b. Actores privados.

Entre los actores privados están las **asociaciones de vecinos** en el extrarradio de las grandes ciudades, especialmente el movimiento vecinal de Madrid que se organiza y presiona para salir de la marginación en la que están esos barrios, especialmente al sur de la ciudad.

Es importante la presión de la calle que se utiliza con resultados muy interesantes, así se consigue la construcción de unas 40.000 viviendas en algunos barrios de Madrid. Es la compensación por la ruina de las casas construidas en los años 60 en estos barrios.

Los **medios de comunicación** no paran, el filón de la libertad de prensa no descansa y los temas con los que enfrentarse a los antiguos hombres del Movimiento no cesan de aparecer.

La situación de la vivienda es uno de ellos y se presiona para que se resuelva la necesidad de mucha **gente joven** que anda buscando casa para poder empezar a montar su vida. Una solución son las cooperativas que comienzan a funcionar.

No es sencillo acceder a las ayudas superando los trámites, excesivamente complejos. La información queda vedada para los niveles más bajos de renta a menos de que se tenga la posibilidad de un asesoramiento. En ocasiones se realizan estas informaciones y los trámites desde las **asociaciones de vecinos**.

3.7 El PSOE, desde 1982 hasta 1996.

Corresponde este periodo a las legislaturas II, III, IV y V.

a. Las reglas institucionales

El hecho más trascendente de este periodo es la incorporación a la Comunidad Económica Europea el 1 de enero de 1986. El Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas es firmada el 12 de junio de 1985.

Aparecen conceptos que, que van a ser habituales en las normas relacionadas con la vivienda, como rehabilitación, ahorro energético. Es un lenguaje relacionado con las políticas medio ambientales.

También aparece el interés variable como una alternativa que va a dar mucho juego en temas hipotecarios. Una característica de mucha influencia en el mercado inmobiliario, especialmente cuando los intereses comienzan a experimentar una bajada muy importante.

b. Los actores públicos.

El Estado y la Administración realizan unos planes de vivienda relacionados con la nueva ideología. Más social y preocupada por el bienestar de la ciudadanía y dentro de los parámetros que definen el Estado de Bienestar.

El partido en el poder encara la modernización del país. Se enfrenta a los retos que Europa le va exigiendo, reconversión industrial y la reforma del sistema tributario con importantes modificaciones entre ellas la inclusión del IVA.

Sin embargo tiene una permanente confrontación con las CCAA. Éstas presentan conflictos positivos de competencia y ganando bastantes de ellos y conformando un sistema de competencias a golpe de conflicto, recurso y sentencia.

El traspaso de las competencias se considera desde el Gobierno que debe ser algo ordenado y por ello tranquilo, pero se encuentran con la oposición de algunas Comunidades que lejos de

aceptar este planteamiento exigen la inmediata transmisión de competencias y las partidas financieras correspondientes.

Se empiezan a producir de una manera regular los traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas, especialmente a la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y Cataluña que asumen plena competencia en materia de suelo y ordenación urbana.

El Estado es acosado por bastantes frentes y eso hace que se abandone un poco la preocupación inmobiliaria especialmente en el periodo de 1988 hasta 1991. Aunque hay analistas que consideran que este periodo es de tanto crecimiento que el Gobierno no se preocupa de esta política, (Gomà, R., 1998).

A partir de la STC 152/1988 se empieza a utilizar el consenso, se trata de conseguir una mayor colaboración en aquellos temas en los que la competencia del Estado no es absoluta, especialmente en los temas relacionados con urbanismo. Por ello, el RD 1494/1987, de 4 de diciembre, comienza diciendo : *“El entramado institucional resultante del Estado de las Autonomías impone la necesaria coherencia entre las Administraciones Públicas cuyas competencias inciden en la materia de vivienda, tanto en su aspecto sustantivo como crediticio o económico, a cuyo efecto resulta preciso establecer los instrumentos de fomento y financiación adecuados para garantizar la efectividad de los derechos constitucionales en orden al disfrute de un alojamiento digno, sin perjuicio del ejercicio de las funciones que corresponden a las Comunidades Autónomas”*.

La sentencia todavía no ha sido emitida, pero el número de recursos interpuestos ante el TC son un argumento suficiente como para tratar de ser más moderados en el momento de tratar sobre competencias y materias en el contexto constitucional.

La colaboración con las CCAA incluye que algunas funciones, calificación de obras, promociones, y calificación de beneficiarios, se dejen en sus manos. Convenios que resultan el recurso más eficaz y que permite una descentralización bajo la influencia de la distribución de competencias de la Constitución.

El partido político en el poder como actor público.

Aparecen en este periodo las grandes obras de infraestructura que se acometen para hacer frente a los eventos de 1992, en Barcelona, ciudad donde gobierna el PSOE, y en Sevilla, donde son originarios muchos de los que forman la cúpula de PSOE. Estas infraestructuras modernizan ambas ciudades mediante fondos que el Estado proporciona.

Durante las cuatro legislaturas el partido irá perdiendo votos porque no responde a las expectativas creadas. No responde a los jóvenes, y esta política es un claro ejemplo. Un ejemplo claro es que en cuatro años perderá 1,2 millones de votos, 22 escaños del Congreso de Diputados.

Las CCAA.

El Estado provee fondos y esos convenios son el canal por el que éstos llegan al ciudadano a través de las CCAA. De esa manera se sigue el principio de subsidiariedad que la Comunidad Económica promueve desde sus estatutos.

Las CCAA se refuerzan y legitiman desde una perspectiva de resultados, con los fondos transmitidos, las normas europeas y la distribución de competencias constitucional. Contextualizan la idea de un poder soberano más inmediato, más cercano al ciudadano. Además ayuda la bonanza económica que a partir de 1986 se nota en todo el país.

Las CCAA tienen el recurso de inconstitucionalidad que utilizan cada vez que la normativa estatal se excede en sus competencias, preparan con eficacia a técnicos, jurídicos y de otras disciplinas cuyo orgullo es derrotar en los tribunales a la Abogacía del Estado, a la que por otro lado agotan.

Utilizan otros recursos como los medios de comunicación de la Comunidad para hacer ver que su intervención en la política es fundamental para el bienestar ciudadano. En ocasiones utilizan la idea de un poder central que pretende robar al ciudadano, especialmente en algunas comunidades. Si algo no existe es la famosa lealtad constitucional.

Las Comunidades Autónomas intercambian apoyos al Gobierno por concesiones de éste.

El Tribunal Constitucional.

Otro actor público que interviene es el Tribunal Constitucional que resuelve los recursos de inconstitucionalidad. Su labor comenzará a retrasarse dada la complejidad de la materia, la responsabilidad que asume, y la pretensión, muy afirmada en diversas sentencias, de no interferir en el gobierno de la nación. Esto llegará a tener grandes repercusiones. Sus sentencias a veces modifican las políticas públicas. En ocasiones desvirtúan tanto la norma que es inaplicable incluso en perjuicio de los ciudadanos. Pero en beneficio de las instituciones.

El TC sin tener capacidad legislativa pero por su exclusiva potestad interpretativa de la Constitución genera y modifica las reglas institucionales que van a articular la política públicas, en este caso la de vivienda.

El periodo que comienza en 1982 es un periodo en el que se acude al TC por todos los motivos, siendo la última instancia para muchos abogados. El artículo 24 de la Constitución en relación con el recurso de amparo, es probablemente el más citado en los registros de entrada del Constitucional. Es una sociedad con demasiadas causas pendientes y las trata de resolver en el tribunal que más garantías de imparcialidad ofrece. Esto acaba produciendo un problema con el tiempo, hay leyes que son aplicadas durante años y luego son anuladas porque tenían un recurso esperando contra ellas.

En 1985 se registran más de un centenar de recursos de inconstitucionalidad contra la creación normativa del Estado en materias consideradas de su competencia por las CCAA.

Relacionadas con la política de vivienda la STC 152/1988 de 20 de julio, que resuelve varios conflictos positivos de competencia presentados por la CAPV, divide la competencia sobre la

materia, habilitando al Estado por razón de la competencia sobre la ordenación de la actividad económica y el crédito, y a la Comunidad Autónoma por razón de su competencia en ordenación urbanística y vivienda.

Las entidades de crédito.

Las entidades de crédito figuran como actores públicos porque asumen funciones públicas desde que distribuyen subvenciones, dan préstamos, o canalizan las ayudas. Llegarán a ser quienes determinen si las garantías ofrecidas por el posible beneficiario son las adecuadas. En un principio aparecen como beneficiarios terceros, ya que se benefician de la solución al problema de vivienda, pero su papel se incrementa hasta niveles muy estratégicos y determinantes.

Se va a producir una dinámica a nivel de la calle que va a tener importantes consecuencias, las personas tienen cuentas corrientes donde reciben sus ingresos por sus trabajos o rentas, sin embargo no suele ser habitual que tengan asesores financieros, o lean todos los días el Boletín Oficial del Estado, así que son los comerciales de los bancos los encargados de asesorar a estas personas para invertir mejor su dinero. Los consejos de estos asesores se dirigen a lo que la entidad de crédito en ese momento prefiere ofrecer. De esta manera a mucha gente se le ofrece la posibilidad de comprar una vivienda, la segunda en muchos casos, con el banco como agente inmobiliario. Hay que tener en cuenta que es importante el flujo de ayudas, desgravaciones o créditos que se pueden percibir como beneficiarios. Además los bancos participan en la promoción privada. El camino para llegar a percibir las ayudas es complejo, pero los bancos actúan de asesores inmobiliarios y facilitan todos los pasos necesarios coordinando a los profesionales adecuados.

c. Los actores privados.

A pesar del crecimiento económico sigue habiendo una gravísima carencia de vivienda protegida. Especialmente para la gente joven con rentas bajas que no ve fácil obtener una vivienda. El precio crece muy por encima del IPC, en el periodo de 1985 a 1990 crece una media de un 148%, en los grandes centros urbanos, especialmente Madrid, donde la subida llega al 255%, García y Tatjer en Gomà, R., (1998)

El Estado curiosamente disminuye la vivienda protegida. ¿Es achacable al Estado central o tienen alguna responsabilidad otros entes públicos como las CCAA?

Es decir, la opción más adecuada para las personas con rentas bajas, disminuye. Esto tiene repercusiones sobre las magnitudes demográficas y sociales, ya que se retrasa la emancipación de los jóvenes, la formación de parejas estables y como consecuencia, se retrasa el momento de tener hijos.

Las cooperativas.

El sistema del cooperativismo funcionó, ya que las condiciones eran mejores que el mercado libre. El problema de las cooperativas fue el descrédito en el que cayeron por la falta de transparencia en la gestión, las alzas de precios y los retrasos injustificados.

La solución mediante el alquiler no es factible. A pesar de haber sido promocionado como opción con ayudas y eliminadas las trabas del decreto del año 64, no existe un mercado de calidad, ni suficiente.

Es una forma de entender el Estado de Bienestar, la provisión de una vivienda en propiedad (Leal, J., 2005), lo que descarta el alquiler como alternativa, aunque hubiese sido una buena alternativa para enfocar la emancipación.

Los inmigrantes y comunitarios.

Aparecen por primera vez los contingentes, extranjeros no comunitarios que vienen a trabajar a España. Teniendo en cuenta que la mayoría son ilegales, las primeras aprobaciones por acuerdo de Consejo de Ministros en realidad tienen la finalidad de legalizar la situación de aquellos que ya viven en el país (Bedoya Bedoya, M. R., 2010). Estos inmigrantes incrementan la demanda y ellos prefieren la opción del alquiler y así ganan en movilidad.

Otro de los incrementos de la demanda se refiere a los comunitarios no españoles que comienzan a comprar su segunda residencia en las costas españolas.

Finalmente, en 1996 el PSOE pierde las elecciones, los jóvenes a los que no ha sabido tratar le vuelven la espalda (Marí-Klose, P., 2012).

3.8 El PP, desde 1996 hasta 2004.

Corresponde a legislaturas VI y VII.

a. Las reglas institucionales.

Tratado de Maastricht de 1992 y Tratado de Ámsterdam de 1997 y el Acuerdo y la Convención de Schengen “Todo ciudadano de un país de la UE puede residir libremente en cualquier otro estado miembro. Para una estancia corta (de 3 a 6 meses según los países), no se necesita ningún permiso de residencia.”.

b. Actores públicos.

El Gobierno.

Los intereses se han reducido hasta niveles desconocidos en España, la economía sube y el empleo comienza a remontar. Al gobierno le preocupa especialmente la convergencia con los criterios de Maastricht de la Unión Económica y Monetaria, reducción de la inflación, reducción de los tipos de interés, control del déficit y la deuda pública. El objetivo era el euro. Era sobre todo una cuestión de prestigio, pero las consecuencias, no fueron al menos para una gran parte de la población.

Se plantea la mejora de la estructura del mercado de la vivienda para facilitar el acceso a las clases medias y bajas, mejorar la oferta en alquiler, y garantizar la generación de suelo. Y desde una perspectiva multisectorial activar la economía e incrementar el nivel de empleo. En el segundo plan de vivienda, reconoce el legislador que no ha podido con la escalada de precios. Que para los niveles de renta más bajos, entre los precios que pueden pagar y los precios que exige el mercado existe una brecha que continuamente se amplía.

En los indicadores del CIS la vivienda no era un problema que preocupase especialmente, pero a partir de mediados de 2002 empieza a subir espectacularmente. El Gobierno augura, con más voluntad que conocimiento, la pronta estabilización de los precios de la vivienda.

Sin embargo el Estado sigue subvencionando esos precios en un afán de electoralismo, para demostrar que el sistema funciona. Sin embargo, los sistemas que se utilizan para subvencionar la compra de viviendas son mecanismos que elevan los precios, porque los promotores ya cuentan con la desgravación cuando fijan los precios, (Montalvo, J. G., 2012).

Otro recurso que ya utiliza el sistema político administrativo es el consenso. Se firman convenios con la mayoría de las CCAA y las Entidades Locales. Dada su competencia, es imprescindible su colaboración si se quiere cumplir los objetivos.

Las Comunidades Autónomas.

Son las CCAA las facultadas para reconocer el cumplimiento de los requisitos que da el acceso a la obtención de las ayudas. Están habilitadas para tramitar y resolver los expedientes de solicitud de ayudas y subvenciones.

Para acceder los promotores y propietarios a la financiación cualificada, se requiere que las actuaciones hayan sido consideradas como protegidas por la CA.

En este periodo se materializa el traspaso de importantes competencias, entre otras sanidad, a las CCAA más lentas, que ya habían pactado a principios de los 90 PP y PSOE.

El alquiler se sigue subvencionando y ahora comienza a ser más estratégico debido a la franja existente en el nivel de precios para poder adquirir una propiedad.

Las CCAA han desarrollado las leyes para proteger su desarrollo urbanístico, la calificación de sus suelos. Sin embargo es indudable que en esta materia, cuando se pactó la Constitución, el Estado debería haberse reservado la competencia sobre las bases en los temas de urbanismo y vivienda. Eso hubiese sido una garantía en asuntos de protección de medio ambiente.

El Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional mediante la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, anula el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. El propósito de esta norma era abaratar los costes de la construcción de viviendas mediante el abaratamiento del suelo, según la opinión de expertos en urbanismo. El precio del suelo era la base del régimen urbanístico y de las políticas de vivienda, tal y como se informa en el documento del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (1992). El encarecimiento del precio del suelo provenía del decreto 1346/1976 de 9 de abril. En él, se consideró aplicable al precio de expropiación para todo el suelo urbanizable, el precio urbanístico que iba a tener, según el plan de urbanización.

En la ley se pretendía que los ayuntamientos obtuviesen suelo, el denominado patrimonio municipal de suelo mediante los oportunos mecanismos de planificación y expropiación. Este suelo tendría que estar dedicado a vivienda protegida o fines sociales.

Los recursos de inconstitucionalidad de varias CCAA en defensa de una posible y prevista obtención de fondos mediante la participación en las plusvalías que se generan y bajo la bandera de sus competencias impidieron el desarrollo y organización de una adecuada política urbanística.

Ante la grave situación que había quedado, las CCAA legislaron en materia urbanística inmediatamente. La ley de 1976 permanecía vigente como supletoria de la normativa autonómica y de las entidades locales, únicas con competencias para legislar. Y el Estado no podía legislar sobre esta materia ni a título supletorio.

c. Actores privados.

La demanda.

En este periodo y con los precios de la vivienda creciendo de forma desbocada es el momento de analizar la composición de la demanda.

Hay diversos grupos de población que coinciden en la demanda de una vivienda con distintos objetivos, con rentas diferentes y en ámbitos radicalmente distintos.

Por un lado está la gente joven que trata de emanciparse y necesitan una casa, suelen preferirla en los centros de las ciudades y si es posible en régimen de alquiler para ir probando antes de establecerse.

A este grupo hay que añadir las parejas que se han separado, o gente que decide vivir sola, o familias monoparentales. Quieren encontrar una vivienda en los centros de la población o zonas bien comunicadas con el centro y con un buen nivel de servicios, especialmente si tienen hijos en edad escolar.

Por otro lado los inmigrantes. En este periodo el desbordamiento de las medidas de control ha quedado patente. El incremento de la población se cifra alrededor de los 5 millones de personas. Es un colectivo enormemente complejo y con grandes problemas de todos los tipos, laboral, social, cultural, económico, familiar; que se agravan por los sistemas tan precarios en los que se integran. Requieren en principio poder alquilar una vivienda para ir funcionando. Sin embargo suelen necesitar de muchos apoyos sociales para poder establecerse.

A los más establecidos de ellos les interesa comprar una vivienda y lo hacen a través de los sistemas crediticios que abundan por todas las sucursales bancarias del país.

La población que compite en precios con los comunitarios europeos, es la que pretende encontrar una segunda vivienda en lugares de vacaciones, costa o montaña. La desgravación de la vivienda y las facilidades de los bancos es una invitación.

Por último y mezclado con el grupo anterior están los que ven en la compra de vivienda una forma de invertir el dinero, con mucho más rendimiento que la bolsa o los depósitos bancarios.

En estas condiciones la oferta en principio no es suficiente, y la intuición dice que ha sido el propio ordenamiento jurídico el que ha generado esta desproporción entre la demanda y la oferta. Y que va a tener pésimas consecuencias.

3.9 El PSOE, desde 2004 hasta 2011.

Corresponde a las legislaturas VIII y IX.

a. Las reglas institucionales.

El primer plan de vivienda del PSOE después de ganar las elecciones de marzo de 2004, según el preámbulo de la ley, contribuye a un triple objetivo:

- consecución de la calidad y conservación medioambiental evitando el despilfarro de los recursos naturales,
- la equidad y la prevención de la exclusión social,
- y la eficiencia y productividad de la economía.

Y determina como ejes estratégicos,

- que la vivienda protegida incremente el peso en los mercados de vivienda como instrumento para el acceso de los ciudadanos que no pueden acceder con las actuales condiciones.
- un mayor equilibrio entre las formas de tenencia y fomento del alquiler hacia una equiparación con la propiedad.
- actuaciones en materia de suelo destinado a vivienda protegida.

Se vincula la política de vivienda con la política de suelo y ambas como articulan una política de ciudades que constituye el tejido básico de la ciudad.

El plan asegura tener alcance universal, pero se dirige a colectivos con especial dificultad para poder acceder a una vivienda digna: jóvenes menores de 35, familias numerosas, monoparentales, mayores de 65 años y personas con discapacidad.

El segundo plan enfoca el problema desde dos grandes frentes,

las graves dificultades de acceso a la vivienda de una parte muy importante de la población, como resultado del largo periodo de alzas de precios de la vivienda, 1996-2007, muy por encima de la inflación y en consecuencia, por encima de la evolución de los salarios y

en el otro frente se refiere al escenario económico que se ha ensombrecido y comienza una restricción de la demanda y por tanto de la oferta que amenaza el crecimiento económico, el empleo y el Estado de Bienestar.

Se enfoca hacia la sostenibilidad y eficiencia de toda actividad económica, tratando de optimizar el uso de la producción ya existente de viviendas para atender las necesidades sociales de la población. Por esto se apoya especialmente a la rehabilitación, siguiendo las recomendaciones europeas y reclamando la participación y concertación ciudadana para determinar objetivos, acciones, seguimiento y gestión de este programa.

b. Actores públicos.

El Gobierno.

Era difícil que triunfara la opción del PSOE en las elecciones sin embargo un cúmulo de decisiones poco acertadas por parte del PP le permitieron ganar las elecciones.

Uno de los asuntos más importantes de la agenda política era la vivienda. En la preocupación de la encuesta del CIS estaba en la tercera posición, después de paro y terrorismo. El Gobierno crea el Ministerio de la Vivienda, que había desaparecido en 1975, para arreglar y controlar en la medida de lo posible el crecimiento desmesurado del sector.

Adopta medidas encaminadas a proporcionar vivienda a las rentas más bajas, renta básica de emancipación, ayuda para pagar el alquiler de los jóvenes o la ventanilla única que proporcionaba información a todos los jóvenes sobre la vivienda y la creación de la Sociedad Pública de Alquiler.

Aseguran algunos analistas que las decisiones con las ayudas financieras fueron erróneas. Se debería haber enfriado el mercado retirando las ayudas cuando llegó el PSOE al poder. Y haberlas mantenido cuando se vio que la demanda caía. (Montalvo, J. G., 2012).

Es probable que la poco acertada política de vivienda de este periodo se deba a objetivos ajenos a la política de vivienda. Este Gobierno imaginó que si caía el empleo perdía las elecciones, por lo que no modificó lo que funcionaba, la construcción era un sector en pleno rendimiento. Y a pesar de los evidentes desajustes prefirió dejarlo como estaba. Cuando estalló la crisis era demasiado tarde y no enfocó de manera adecuada el problema.

Después, reducción de los ingresos y del gasto, incremento imparable del paro y unos problemas y unas consecuencias que se tardará todavía algún tiempo en analizar adecuadamente.

Comunidades Autónomas.

En la primera legislatura de las dos de este periodo, las CCAA están haciendo caja y salvo las iniciativas independentistas de la CAPV, la política institucional ha pasado a un segundo plano.

En la segunda legislatura el horizonte ha cambiado, el recorte presupuestario impuesto desde el Gobierno Central, la presión para reducir el gasto de las CCAA, produce como primer efecto la reducción del gasto social.

Algunas comunidades comenzaron a revisar sus Estatutos de Autonomía.

Las entidades de crédito.

Las organizaciones bancarias están metidas de lleno en movimientos asociativos y competitivos cuyo objetivo es ampliar su cuota del mercado bancario. Y las Cajas de Ahorro ahora ya son bancos privados luchando por el negocio bancario. Y apuestan por la construcción.

El mercado de la vivienda ofrece una gran oportunidad para lograr esos objetivos a nivel de la calle. Y sus están más enfocados a cumplir los objetivos de negocio que a asesorar en el complejo tráfico crediticio e hipotecario a una demanda demasiado ilusionada.

Cuando acaba la bonanza y las entidades de crédito se ven con los activos llenos de pisos a unos precios que no van a vender, piden que se les rescate. Así socializan las pérdidas. Lo sorprendente, o quizás no tanto, es que el Gobierno acude en su ayuda.

c. Los actores privados.

La demanda.

El crecimiento de la oferta no mejoró el acceso de gran parte de la demanda. Los precios seguían muy altos. Las facilidades para conseguir créditos eran muy grandes, pero el largo plazo para devolver los préstamos debía haber tenido un efecto disuasorio.

Cuando empezó a aparecer el paro, muchos inmigrantes decidieron volver y dejar atrás lo que habían conseguido.

Las hipotecas y la dación en pago tenían que haber sido parte de la normativa regulada en ese segundo real decreto, pero este gobierno nunca respondió en materias económica a la expectativa que había creado. Y no hay que olvidar la estrecha relación entre la política económica y el bienestar social.

Otros.

Muchos actores privados relacionados con las políticas de vivienda acaban la legislatura encausados por ilícitos administrativos o directamente por delitos. Es un recurso que utiliza la sociedad contra ellos.

El PSOE había ganado las elecciones y comenzó una forma diferente de gobernar, el actor público se preocupa por unas minorías y abandona a las mayorías que le han votado.

3.10 El PP, desde 2011 hasta hoy.

Corresponde a la legislatura X.

a. Las reglas institucionales.

Reclama la garantía constitucional del art. 47, vivienda digna, para dirigirse a todos los poderes públicos con una responsabilidad compartida, y cita las políticas relacionadas con el ámbito fiscal y las ayudas para conseguir una vivienda.

Cita todos los planes que se han regulado dentro del periodo constitucional, lo que no he logrado entender, y hace una sucinta relación de los elementos comunes a todos ellos, fomentan la producción de viviendas, se basan en la ocupación de nuevos suelos y en el crecimiento de las ciudades, apuestan por la propiedad de las viviendas y “establecen unas bases de referencia a muy largo plazo, para unos instrumentos de política de vivienda diseñados en momentos sensiblemente diferentes de los actuales”.

Decide reorientar las políticas de vivienda, existe un stock de viviendas calculado en torno a las 680.000 de obra nueva y sin vender.

Afirma que el mercado de alquiler de vivienda es muy débil, especialmente al compararlo con los países del entorno y lo constata mediante cifras, alquiler en España 17% frente al 83 del mercado en propiedad, y los porcentajes medios en Europa, 38% frente a 62%. El objetivo del actual plan es el alquiler, propio de las políticas auspiciadas por la UE.

Hay una reducción muy grande de fondos y elimina las ayudas para la compra de viviendas. Es un plan destinado a promocionar el alquiler y la rehabilitación, pero más en la forma que en el fondo ya que reduce los fondos destinados a estas promociones.

b. Actores públicos.

El Gobierno.

Parece obvio que un partido de derechas español ahorra disminuyendo de las partidas del gasto social y eso es lo que hace el partido que ganó las elecciones en 2011. Era lo previsto. Ganó las elecciones con mayoría absoluta. Para ganarlas prometió varias cosas que inmediatamente no cumplió. Gobierna mediante decretos..

Las **CCAA** están reduciendo gasto, lo hacen en las partidas sociales, el partido en el poder no tiene ningún empacho en hacerlo. Las iniciativas de vivienda son los fondos que se traspasan a las entidades municipales en concepto de ayudas a las medidas contra la exclusión social.

c. Actores privados.

Las empresas sociales de los ayuntamientos y ONGs.

En ningún momento de este trabajo he dedicado a este colectivo ninguna línea. Aunque están ahí desde hace muchos años. En políticas de vivienda han sido la base sobre la que la necesidad más inmediata se ha podido resolver.

Su mejor recurso es algo que está reconocido como un gran recurso y es la profesionalidad de sus trabajadoras y trabajadores. Ellos han respondido aprovechando cualquier oportunidad, firmando convenios con asociaciones, y en general atendiendo situaciones muy complicadas.

Las calificaciones que llevan a cabo para asignar casas a familias en peligro de exclusión, la erradicación del chabolismo que vuelve a aparecer.

La Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS) gestiona el mayor parque de viviendas en alquiler. Ciento treinta empresas pertenecientes a Administraciones locales, provinciales y autonómicas gestionan 140.000 viviendas en alquiler y su labor al margen de un gobierno que ahorra en este gasto está siendo encomiable. Ellos si hacen caso del mandato constitucional de proveer de una vivienda digna a la ciudadanía.

Uno de los sistemas más utilizados son los convenios con diversas asociaciones, de vecinos, de gente mayor y ONGs muy relacionadas con movimientos participativos.

Conclusiones.

- Entre tanta teoría y a veces con tan escasas diferencias entre unas y otras, no parece que el conocimiento de la esencia del Estado esté próximo todavía. Entre otras razones porque es un ente dinámico que tal y como lo conocíamos se ha desvanecido y comienza a ser algo muy diferente. La inclusión de mecanismos, especialmente con orígenes y fines mercantiles auspiciados por organizaciones globales, y el cambio imparable que provisto por las comunicaciones, ha diluido la idea del organizador omnímodo con poder soberano que premia o castiga.

En estas circunstancias, es complicado evaluar el posible alcance y nivel de influencia que puedan tener, en Estados como el español, camarillas que traten de secuestrar al poder en su beneficio, ya sean corporativas, manageriales o de clase. Es factible hacerlo en áreas geográficas o sectoriales concretas, pero desde luego, no por mucho tiempo, **a menos que la propia sociedad civil lo permita, y además colabore.**

- Son necesarios **mecanismos para desarrollar la democracia**. La sociedad despaño, pero firme, va sintiéndose menos implicada con clases políticas que no son representativas y Estados que no les ayudan a progresar. La democracia tal y como era en ese ideal paradigmático, ya no satisface a unas jóvenes que han nacido con ella, la sienten como algo que siempre ha estado ahí, pero la piden resultados. Si los gobiernos tienen las potestades es para dar soluciones a los problemas, en caso contrario, mejor que los componentes ineptos se vayan. Ahora toca profundizar, información, conocimiento, participación, responsabilidad ciudadana. Ante los cambios que se están produciendo lo más recomendable es estar atento.

- **El método propuesto** es interesante, pero se percibe que es demasiado narrativo, le falta una sistemática algo más concreta. Es interesante porque acerca mucho a un conocimiento sobre la génesis de la política pública. Sin embargo es un poco asimétrico, ya que desarrolla unas partes más que otras. Para conocer como se genera una política es un sistema muy interesante, los actores, las reglas institucionales. Desde luego es un mayor acercamiento que revisar únicamente los resultados. Sin embargo, deja demasiado espacio para la imaginación del analista. Debería desarrollar procedimientos y guías para obtener algunos indicadores. Aunque habla de indicadores, no es lo suficientemente preciso para definirlos.

Le falta al método una sistemática que permita acercarse al estudio de las redes públicas. Aunque habla de ellas, parece conocer que puede haber una mina, pero todavía no cuenta con los métodos adecuados para extraer todo el producto.

- **La política de vivienda** es una buena arena para revisar estos procedimientos. El acercamiento a los actores de estas políticas revelan singularidades que no suelen aparecer en los análisis habituales.

El preámbulo de los planes es un buen medio para tratar de llegar a lo que los juristas llaman la voluntad del legislador. Se hace referencia al artículo 47 de la Constitución

con el objetivo de la vivienda digna, pero los planes se utilizan solamente como un reactivador de la economía nacional y del empleo.

El dinero de las ayudas, que proviene de los impuestos se le daba a la oferta que marcaba los precios contando con esa cantidad, y a los intermediarios financieros que incrementaban su capacidad de préstamos. Los precios subían y las personas que necesitaban una vivienda, y a los que el Estado debía ayudar siguiendo las políticas distributivas, veían cada vez más lejos la posibilidad de conseguir una o debían empeñarse más tiempo. Por tanto, ¿se hace la política de vivienda para proporcionar el acceso a la vivienda a gente con dificultades para conseguirla? Yo considero que no.

- Los **verdaderos beneficiarios** de estos planes han sido las Entidades de Crédito. Promocionaban viviendas, repartían los préstamos y subvenciones a la vez que los recibían, adquirían viviendas, convencían a la gente para que invirtiese en ellas, hipotecaban, emitían títulos por las hipotecas, cantaban las ganancias, y cuando han comenzado a perder, o por ser más exactos, a ganar menos han socializado las pérdidas con la colaboración del Gobierno.
- Desde un punto de vista social, no es difícil llegar a esta decepcionante, pero a la vez sabida conclusión. Las prácticas que realicé en Zaragoza Vivienda fueron reveladoras de las dificultades que tienen personas, colectivos, organizaciones y empresas públicas para llevar a cabo una labor que se multiplica y que requeriría mayores medios como es los trabajos relacionados con la vivienda social.
En 2010 se firmó y ratificó el **Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales** y en temas de vivienda no se ha hecho mucho. De alguna forma, se esquiva el cumplimiento mediante políticas que dicen ir encaminadas a resolver un problema global cuando en realidad se dirigen a resolverle el problema a grupos concretos y a sus relaciones clientelares.

Bibliografía.

- AVS, (2012). Diagnóstico 2012. La gestión de la vivienda pública en alquiler.
- Bedoya, M. R. (2010). Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España. Estudios Políticos, (35).
- Bermejo Vera, J.L. (2005). Derecho administrativo: parte especial. Thomson- Civitas.
- Bobbio, N. (1984). El futuro de la democracia. Revista de las Cortes Generales, (2), 9-26.
- Encuentro, F. (1997). INFORME ESPANA 1995.
- Calvo García, M. (2005). Transformaciones del derecho y del Estado.
- Castro, A. M. R. (1986). El neocorporativismo español: El Acuerdo Económico y Social (1985-1986). Revista de estudios políticos, (50), 213-240.
- Gomà, R. (1998). Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Ariel.
- Leal, J. (2005). La política de vivienda en España. Documentación social, 138, 63-80.
- Marí-Klose, P. (2012). Prioridades poco prioritarias. Jóvenes en la agenda gubernamental en España (1982-1996). Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 140(1), 69-88.
- Matea, M. D. L. L. (2006). Las medidas de la política de vivienda en materia de alquileres y vivienda protegida. Boletín Económico. Banco de España, (07/08), 89-98.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (1992). Informe para una nueva política de vivienda V90. MOPT
- Montalvo, J. G. (2012). La desgravación a la compra de vivienda en España: Una reconsideración. Economistas, 30(131), 173-180.
- Redondo, J. F. B. (2007). Crecimiento y especulación inmobiliaria en la economía española. Principios, Estudios de Economía Política, 8.
- Scharpf, F. W. (2000). Gobernar en Europa:¿ eficaz y democráticamente? Alianza Editorial.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. et Varone, F., (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Ariel.
- Trilla, C. (2001). La política de vivienda en una perspectiva europea comparada. Fundación La Caixa.
- Zurbriggen, C. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. Colección de Documentos.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. Revista de ciencia política (Santiago), 26(1), 67-83.
- Páginas en internet.
- Valdivielso del Real, R., "Políticas públicas"; Diccionario Crítico de Ciencias Sociales; Edición en Internet: www.ucm.es/infor/eurotheo/diccionario/P/Políticas_publicas.htm.
- Agencia de Evaluación y Calidad: http://www.aeval.es/es/la_agencia/
- WorldAudit.org: <http://www.worldaudit.org/home.htm>